مراقبة الموازنة العامة للدولة

في

ضوء الإسلام

> إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلَيْكُمْ رَقِيبًا
> صدق الله العظيم

تأليف
دكتور شوقي عبده الساهي
أستاذ مساعد
كلية الشريعة - جامعة أم القرى
مكة المكرمة

الطبعة الأولى

١٤٠٣هـ - ١٩٨٣م

إهداء

أهدى هذا البحث الى القائمين بتنفيذ ومراقبة الموازنة العامة للدولة وإلى المهتمين بشئون المال فى العالم من أجل تحقيق استقرار مالى أمثل .

دكتور
شوقى عبده الساهى

بسم الله الرحمن الرحيم

الحمد لله الذى أنزل الكتاب ، تبيانا لكل شىء وهدى ورحمة للعالمين ٠

وأصلى وأسلم على سيدنا محمد الصادق الأمين ، الذى أرسي القواعد ، ورسم الطرق ، وبين الأحكام ، وعلى آله ومن اتبع هداه الى يوم الدين ٠

وبعد

فهذا كتاب فى (مراقبة الموازنة العامة للدولة ٠ فى ٠ ضوء الاسلام) بينت فيه بعض جوانب الحضارة الاسلامية، التى قامت على المبـادىء السـامية ، وكفلت الرفاهيـة والسعادة لبنى الانسانية ٠

ان عرض فكرة ـ مراقبة الموازنة فى ضوء الاسلام ـ يوضح لنا بجلاء ، أن الفكر الاسلامى ، وضع لنا الحلول الرشيدة لمعالجة الأزمات التى نعاصرها الآن عنـد تنفيذ الموازنة العامة للدولة ٠

خصوصا وأن اهتمام الفكر الاسلامى ـ بمراقبة نفقات الدولة ، هو قدر اهتمامه بمراقبـة تحصـيل الايرادات ، خلافا لما اعتقده الماليون المعاصرون من أهميـة مراقبـة النفقات دون الايرادات ٠

لقد وضع الفكر الاسلامى ، القواعد والمبادىء والأسس العامة ـ لمراقبة تنفيذ موازنة الدولة ـ ايرادا ومصروفا ـ على أحكم سياسة مالية عرفتها البشرية حتى الآن ٠

هذه القواعد والمبادىء ، صالحة التطبيق لكل زمان ومكان ، وهى معيار للضوابط التى تؤدى الى الاستقرار الاقتصادى والسياسي والاجتماعى ، الى جانب الاستقرار المالى للأمة ٠

هذا وقد استندت فى جمع شتات هـذا الكتاب الى نصوص القرآن الكريم وتفاسيره ، وكتب الحديث وشروحها وكتب الفقه المذهبى والمقارن وأصوله ، وكتب السياسة الشرعية ، والفقه المالى ، وكذا كتب المالية العامة فى الفكر المعاصر ٠

وقد دار البحث فى هذا الكتاب ، على دراسة تمهيدية اشتملت على مفهوم الموازنة العامة للدولة ، ليقف القارىء من خلالها على بيان نشأتها وتطورها التاريخى ، ثم أهميتها ، وماهية مراقبتها ٠٠٠٠

ثم احتوى الكتاب على بابين هما :

الباب الأول :

مراقبة موازنة الدولة ـ فى الفكر المعاصر ٠

الباب الثانى :

مراقبة موازنة الدولة ـ فى ضوء الاسلام ٠

ومن خلال هذين البابين ، أوضحنا مجموعة المبادىء والقواعد فى كيفية ـ مراقبة موازنة الدولة ـ لترسم لنا الطريق نحو مستقبل مستقيم بثقة من أنفسنا ، وفق تعاليم ديننا الحنيف وعلى هدى من مبادئه وشريعته ٠

والله أسأل أن يكون عملى هذا خالصا لوجهه الكريم ، وأكون قد وفقت فى توضيح بعض معالم عدالة الاسلام فى هذا الشأن من أجل تحقيق الهدف الذى نصبوا اليه جميعا، ليتمكن ولاة الأمور فى كل عصر ومكان ، على ضوء تعاليم الاسلام من احكام ـ مراقبة تنفيذ موازنة الدولة ـ للوصول بأمتهم الى الاستقرار المـالى الأمثـل ، لتتحقق رفاهيـة الانسان العربى والشعوب الاسلامية والعالم أجمع ٠

والله الموفق لكل مافيه الخير والفلاح ٠

دكتور
شوقى عبده الساهى

المملـكة العربيـة السعودية
مكه المكرمة ـ الششه

الخميس
١ من رجب سنة ١٤٠٣ هـ
١٤ من ابريل سنة ١٩٨٣ م

دراســة تمهيــدية

نشأة الموازنة ومفهومها وأهميتها وماهية مراقبتها

قبـل الحديث - عن مراقبة الموازنة العامة للدولة - يجدر بنا أن نتناول (نشأة الموازنة العامة للدولة وبيـان مفهومها وأهميتها وماهيـة مراقبتها) ٠ وذلك فى لمحـة موجزة ، ليقف القـارىء من خلالها على حقيقـة الموازنة العامة للدولة قبـل أن نمضي فى شرح الاجراءات الخاصة بمراقبتها ٠

ولذا : سوف نتناول هذه الدراسة التمهيدية بايجاز فى أربعة مباحث :

١ - المبحث الأول :

لفظة الموازنة ونشأتها وتطورها التاريخى

٢ - المبحث الثانى :

مفهوم الموازنة العامة للدولة

٣ - المبحث الثالث :

أهمية موازنة الدولة

٤ - المبحث الرابع :

ماهية مراقبة الموازنة العامة للدولة

المبحث الأول

لفظة الموازنة ونشأتها وتطورها التاريخى

يهمنا فى هـذه الدراسة ، أن نلقى نظـرة على لفظة الموازنة وتطورها التاريخى ، لنصل الى صورتها الحقيقية ومبدأ التفكير فيها .

الأمر الذى يقتضـينا أن نتنـاول هــذا المبحث فى مطلبين :

المطلب الأول

(لفظة الموازنة فى لســان العرب)

تدور لفظة الموازنة بين معان متعددة ، حيث أطلقت على المعادلة والمقابلة ، والمحاذاة والمساواة .

قال فى لسـان العـرب : وازنت بين الشيئين موازنة ووزانا ، وهـذا يوازى هـذا اذا كان على وزنه ، أو كان محاذية ... ووازنه : عادله وقابله (١)

وقال فى أســاس البـلاغة : وازن الشىء ســاواه فى الوزن ، ودارى توازى دارك أى تحاذيها ، وهى بوزانها ووزنها وزنتها بحذائها ... (٢)

هـذا وبالنظر فيما تدور حـوله تلك المـادة ، يمكن تعريفها بأنها : المقابلة بين شيئين ، أو المقابلة بين ايرادات

---

(١) لسان العرب ج ١٧ ، وانظر القاموس ج ٤ ومختار الصحاح مادة (وزن) .

(٢) أساس البلاغة (للزمخشرى ـ مادة (وزن) .

الدولة ونفقاتها مقابلة تعتمد على الدقة المتناهية ، وتبين ما يعترى تلك المقابلة من زيادة أحد الطرفين على الآخر أو تساويهما ٠

والواقع أن الموازنة أشـبه بالعملية الحسية للـوزن والمثاقيل ، فهى قائمة على عمليات حسـابية تضع موارد الدولة ونفقاتها فى صورة من التقابل بينهما ، كما يوضع المثقال فى كفة والموزون فى كفة أخرى ٠

المطلب الثانى

نشـأة الموازنة وتطورها التاريخى

ان عصور ماقبل الميـلاد والعهود الأولى والقـرون الوسطى ، لم تعرف الموازنة بمعناها المفهوم الآن ٠

الا أن الموازنة كانت معروفة عمليا منذ عرف الانسان الدولة حيث كانت هناك موارد ، كما كانت هناك نفقات ، اذ حوت بعض مؤلفات (أرسطو) و (أفلاطون) فقرات كثيرة تتعلق بمالية الدولة والأصول التى يجب أن تقـوم عليها (١) ٠

أما العرب فى الجاهلية فهم كغيرهم من الأقدمين لم يكن لديهم نظام مالى خاص فى حياتهم اللهم الا ما اكتسبوه فطريا عن طريق تعاملهم مع الممالك المجاورة لهم ٠

وبقيـام الدولة الاسلامية بالمدينة المنـورة عولجت المسائل المالية علاجا محكما ، خاصة قواعد الجباية والانفاق اذا كانت خزانة الدولة عبارة عن الصدقات والزكوات التى

---

(١) المالية العامة (دراسة مقارنة) حسن عواضة ص ٦ ٠

كانت تتجمع لدى رســـول الله ﷺ فينفقها فى المصــالح العامة ٠

وفى عهود الخلفاء الراشدين ، توسعت موارد الدولة، بعد فرض الخراج والعشـور والصدقات والجزية وما الى ذلك ، مما دفع الخليفة ـ عمر بن الخطاب ـ الى انشـاء الدواوين جاعلا لبيت المـال القواعد الخاصة به مبينا به دخله وخراجه ٠ مما يدل على أن الموازنة كانت موجودة فى تلك الفترة عمليا ، ولكنها لم تأخذ الشكل الذى نعرفه الآن ٠

وعنـــدما امتدت الفتوحات الاســـلامية فى عهـــد ـ الأمويين والعباسيين ـ وانتظمت شؤون الادارة المـالية، ازدادت موارد الدولة ، كما ازدادت نفقاتها ، وكان للخلفاء والأمراء مطلق الحرية فى الانفاق حسب رغباتهم ، وهذا أمر طبيعى فى أنظمة كانت مالية الدولة فيها غير منفصلة عـن مالية الخليفة أو الوالى وكانت فى تلك الفترة مقسمة الى ثلاث خزائن ـ خزينة الأخماس ـ وخزينة الخراج ـ وخزينة الصدقات ٠ (١)

وفى تلك الفترة وما بعدها من القـــرون الوسطى فى الدول الأوربية لم تكن مالية الدولة منفصلة عن مالية الملك أو الأمير ، بل كانت تختلط ماليتهما ، فكان الملك أو الأمير ينفق على الدولة ـ كما ينفق على أسرته وحاشيته ٠ (٢)

فكانت خزانة الملك هى فى نفس الوقت خزانة الدولة ، فلم تكن هناك تفرقة بين مالية الحاكم وبين المالية العامة ،

---

(١) الخراج /لأبى يوسف ص ٣٥ ٠

(٢) الميزانية العامة وقواعـد اعدادها / محمـد حلمى مـراد ص ٦ ٠

وكان على الملك أن ينفق على كفاية حاجات مملكته من دخل ممتلكاته الخاصة (١) ٠

وفى تلك الحقبة من الزمن كانت هناك نفقات متعددة: كاعـداد الجيوش وغيرها ـ كما كانت هنـاك موارد من ضرائب وغيرها ٠

ولهذا نجد مثلا ـ فى انجلترا ـ القاعدة أنه ينبغى على الملك أن يعيش فى حدود موارده ، الا أنه فى الظروف الغير عادية كان يطلب اعانات من رعـاياه ، أو يقـوم بفرض ضريبية استثنائية ـ لمدة سنة واحدة (٢) ٠

ويبدو أن تنظيم الأمور المالية فى الدول جاء نتيجـة لتطور الحياة، ولاسراف بعض الملوك فى تحصيل الضرائب، وارهاق الشعوب والتقتير عليهم وعدم تقديم الخدمات اليهم مما أدى الى قيام ثورات مختلفة ترتب عليها اعلان الحقوق فى انجلترا عام ١٦٢٨م ٠

ولعل الاهتمـام بالموازنة كان فى بـادىء الأمر من جانب الايرادات وخاصة الضرائب التى كان يفرضها الملوك والأباطرة على النبلاء والبارونات، ثم انتقل اهتمام ممثلى الشعب الى الانفاق ، وان كان قد اقتصر حقهم على رفض أو انقاص المصروفات التى تقترحها السلطة التنفيذية ،وان امتـد فيما بعد الى حق اقـتراح مصروفات جـديدة من جانبهم (٣) ٠

ويظهر أن أفضـل أمثلة للتطور التـاريخى للموازنة العامة للدولة بالمفهـوم الحـديث ، هو ذلك التطور الذى

---

(١) المالية العامة والضرائب / مصطفى القونى ص ٢٨٢ ٠

(٢) المالية العامة والضرائب / مصطفى القونى ص ٢٨٢ ٠

(٣) اقتصـاديات المالية العامـة / احمـد حافظ الجعوينى ص ٢٨٠ ٠

حدث فى انجلترا ـ وظهرت فى عام ١٨٠٢م رقابة الموازنة العامة للدولة بشكلها التقليدى ٠

ثم جاءت ـ فرنسا ـ واقتبستها وبنتها على أسس علمية واضحة عام ١٨٣١ حيث اكتملت فيها الرقابة البرلمانية على الموازنة بجانبيها بشكل تفصيلى (١) ٠

هذا وقد انتقلت هذه الفكرة الى الدول الأخرى حتى عمت جميع البلدان المتمدينة ٠

وفى مصر لم تعرف الموازنة بالمعنى الحقيقى لها ، الا بعد عام ١٨٨٠ عندما ساءت الأحوال المالية فى آخر عهد ـ الخديوى اسماعيل ـ (٢)

وصفوة القول : أنه فى بادىء الأمر كانت الحكومات تستقل بكل شيء (الايرادات والمصروفات) ٠ ثم أخذت الشعوب تستيقظ رويدا رويدا حتى حتمت على حكوماتها عدم فرض ضرائب الا برضي ممثلى الأمة ٠

ثم ذهبت الشعوب الى أبعد من ذلك حتى قالت كلمتها فى الانفاق أيضا ٠

وبعد أن كان الاذن بالانفاق والايرادات يعطى لمدة طويلة ٠ أصبح لا يعطى الا لمدة محدودة ، أغلبها (سنة) لكى يتمكن الشعب من فرض رقابة دائمة على وجوه الانفاق وعلى السياسة العامة لمالية الدولة ٠

وأصبح الآن للموازنة مبادىء تسير عليها معظم دول العالم وبدونها يكون مفهوم الموازنة ناقصا ٠

---

(١) اقتصاديات المالية العامة / احمد حافظ الجعوينى ص ٢٨٤ ٠

(٢) اقتصاديات المالية العامة / احمد حافظ الجعوينى ص ٢٨١ ٠

المبحث الثانى

ماهية الموازنة العامة للدولة فى الفكر المعاصر

تمهيد :

سبق وأن أوضحنا أن الموازنة بمعناها المفهوم الآن ، لم تكن معروفة فيما سبق من عصور ما قبل الميلاد حتى القرون الوسطى ٠

وهذا لا يعنى أنها كانت غير معروفة عمليا وتطبيقيا ، منذ عرف الانسان الدولة ، حيث كانت هناك ايرادات ، كما كانت هنا نفقات ٠

ولقد ظهرت الموازنة بشكلها التقليدى فى أول القرن التاسع عشر فى انجلترا التى سبقت دول العالم من حيث التطور الدستورى للموازنة ٠

وللحديث عن ماهية الموازنة ، يجدر بنا أن نتناول تعريفها والأسس التى ارتكزت عليها ، وذلك فى مطلبين ٠

المطلب الأول

التعريف بالموازنة العامة للدولة

تناول الباحثون الماليون - الموازنة بالتعريف طبقا لوجهات النظر المختلفة ، الا أنهم يكادون جميعا يتفقون حول مفهوم واحد مشترك بينهم ٠

هذا وسوف نتناول تعاريف بعض الباحثين فى علم

المالية ـ فى مصر وبعض الدول الأخرى ، لبيان ما اذا كان هناك اتفاق أو خلاف حول مفهومها ٠

فى مصر :

يقول مصطفى القونى : بأنها قائمة تعدادية تقـديرية ـ مقـارنة لنفقـات دولـة وايراداتهـا ـ لفترة مقبلة من الزمن ٠ (١)

ويقول نجيب يوسف : انها التقـدير المعتمـد لنفقـات وايرادات الدولة لمدة معينة ٠ (٢)

وقال محمد حلمى مراد : انها بيان تقديرى لما يجـوز للحكومة انفاقه وما ينتظر أن تجبيه من المال خلال فـترة معينة من الزمان ٠ (٣)

وعرفها أحمد جامع بقوله : انها توقع واجـزة لنفقات وايرادات الدولة عن مدة مقبلة (٤) ٠

ويعرفهـا محمد وديع بدوى : بأنها بيـان تقـديرى لنفقات الحكومة وايراداتها خلال فترة قادمة محـددة من الزمان ٠ واجازة هذا البيان من السلطة المختصة (٥) ٠

ويقول عبد المنعم فوزى : بأنها تقدير مفصل ومعتمد لنفقات الدولة وايراداتها ، لمدة سنة مالية مقبلة ، ويصـدر سـنويا قانـون بربطها ، وذلك بعـد أن ينتهى المجلس التشريعى من اعتماد مشروعها الذى تقدمه الحكومة ، وهذا

---

(١) المالية العامة والضرائب ص ٢٧٦ ٠
(٢) علم المالية والتشريع المالى ص ٢٢٧ ٠
(٣) مالية الدولة ص ٣١٥ ٠
(٤) علم المالية العامة ص ٣١١ ٠
(٥) دراسات فى المالية العامة ص ٢٩٩ ٠

القانون يجيز للسلطة التنفيذية تحصيل الايرادات وانفاق المصروفات فى الأوجه المخصصة لها (١) ٠

وهكذا نجد جميع تعاريفها متقاربة ، نحو أسس مشتركة وخصائص تجمعها وترتكز عليها حول مفهوم واحد ٠

أما تعاريف بعض الدول الأخرى : (مثل)

القانون الفرنسي :

فقد عرفها بأنها الصيغة التشريعية التى تقدر بموجبها أعباء الدولة ومواردها - ويؤذن بها - ويقررها البرلمان فى قانون الموازنة الذى يعبر عن أهداف الحكومة الاقتصادية والمالية ٠

هكذا كما جاء فى (المرسوم الصادر فى ١٩ يونيه سنة ١٩٥٦) ٠

وقد تغير هذا التعريف - بموجب القانون الصادر فى فرنسا بتاريخ ١٩٥٩/١/٢ - والذى استبدل الموازنة (بالقانون المالى السنوى) اذ ورد فى مادته الألى :

(يقدر القانون المالى السنوى ويجيز - لكل سنة مدينة - مجموع واردات الدولة وأعبائها) ٠

القانون البلجيكى :

- عرفها بأنها : بيان الواردات والنفقات العامة خلال الدورة المالية ٠

---

(١) المالية العامة ص ٣٧٨ ٠

القانون الأمريكى :

ـ عرفها بأنها صك تقـدر فيه نفقات السنة التالية وواردتها بموجب القوانين المعمول بها عند التقديم واقتراحات الجباية المبسوطة فيها ٠ (١)

واننا اذا نظرنا الى هذه التعاريف ، ومقارنتها بالتعاريف السابقة نجدها هى الأخرى تكاد تكون متقاربة حول مفهوم واحد مشترك بينهما وهو أنها ترتكز على أسس أربعة ٠ كما سيأتى بعد ٠٠

المطلب الثانى

أسس الموازنة العامة للدولة

تدور أسس الموازنة حول أربع نقاط هى :

١ ـ أنها قائمة تعدادية تجمع الايرادات والنفقات فى وثيقة واحدة ، بمعنى : أنها تشتمل على جدولين ٠ أحدهما للمصروفات ، والآخر للايرادات ٠ وان كانت تستغرق صفحات كثيرة قد تبلغ مجلدا كبيرا ٠

وهى تعدادية ـ لأن كل جانب من القائمة مقسم الى أبواب مرقمة ٠ ولكل نوع من أنواع الانفاق باب معين ، وكذلك الحال بالنسبة لكل نوع من أنواع الايرادات ٠

وعلى ذلك ٠فانها تقوم باحصاء للمصروفات من جانب ، والايرادات من الجانب الآخر ، حتى تتاح المقارنة بينهما فيستطاع معرفة ما اذا كانت هناك موازنة أو كان هناك فائض أو عجز ٠

---

(١) انظر المالية العامة / حسن عواضة ص ٤١ ٠

٢ - أنها بيان تقديرى مفصل لنفقات الدولة وايراداتها

بمعنى أنها تبين ما تتوقع الدولة أن تنفقه وأن تحصله من مبالغ خلال الفترة التى تعد عنها الموازنة ، اذ أنه تقدير لمدة مقبلة لم تحصل مواردها بعد وكذا لم تنفق ، ولا ندرى ما قد يقابل التطبيق من عقبات ، لايمكن التكهن بها .

ويعنى بمفصل : أنها لا تكتفى بتقديم أرقام اجمالية للنفقات من جهة والايرادات من جهة أخرى ، بل تقدمها مفصلة ومبوبة تبعا لأنواع الانفاق وأنواع الايرادات .

٣ - أنها تعمل لفترة زمنية مقبلة عادة ما تكون سنة مالية .

بمعنى أن كل ما تحويه من أرقام تقديرية احتمالية ، هو توقع لما قد يحدث فى المستقبل ، وليست لما وقع فى الماضي .

وقد يحدث فى بعض الأحيان أن تكون هذه المدة أقل أو أكثر من سنة ، وذلك عندما تعدل بداية السنة المالية فتنحصر فى عدة شهور بين أول كل من السنة الجديدة والقديمة ، فتكون موازنة عن مدة تزيد عن سنة .

٤ - اعتمادها من السلطة التشريعية فى البلاد الديمقراطية .

وذلك قبل أن يكون للسلطة التنفيذية حق تنفيذها ، وهذا ما تأخذ به النظم الديمقراطية من وجوب اعتمادها من الهيئة النيابية .

فلا قيمة مطلقا للموازنة بدون هذا الاعتماد الذى هو

من أعظم أسس الموازنة شأنا . والذى يميزها عن غــيرها من الموازنات الأخرى .

ولهذا فلا يعتبر تقدير المصروفات والايرادات ـ موازنة الا بعد اعتمــادها ـ أما قبل هذا الاجــراء فيعتبر مجـــرد مشروع موازنة .

المبحث الثالث

أهمية الموازنة العامة للدولة

يقتضينا الكلام فى هـذا المبحث أن نتناوله فى ثلاثة مطـالب :

المطلب الأول

الأهمية السياسية للموازنة

تعتبر الموازنة صورة لسياسة الدولة ، ومعيار حركتها، وشارة الثبات بين أرجاء الأمة كلها .

فكلما ازداد اقتناع الشعب بعدالة الموازنة وسيرها فى طريقها سيرا يعتمد على عدالة التحصيل ، وعدالة الإنفاق، سيرا يراعى فيه حاجة الشعب واحتياجاته ، استراح الشعب ومشي الى طريق الرفاهية بثبات وعدم ثورات وانقلابات ، والعكس بالعكس . (١)

ولقد أشارت لجنة الدستور المصرى (١٩٢٣) الى أهمية الموازنة من الوجهة السياسية ، حين ذكرت « أن الموازنة ضابط الحركة وأساس تحقيق المصالح العامة ، وأن ما يتعلق بمالية الدولة يمس حقوق الأفراد وواجباتهم »(٢)

وقد تظهر أهمية الموازنة فى الصراع الـذى يدور بين السلطتين ـ النيابية والتنفيذية ـ حول اقـرار الموازنة ، وتعديلها بما يوافق مصلحة الأمة على اختلاف طبقاتها .

حيث « يعد حق البرلمان فى اعتماد الموازنة من أقوى

---

(١) المالية العامة والضرائب / مصطفى القونى ص ٢٨٢ .

(٢) المالية العامة والتشريع المالى / نجيب يوسف ص ٢٢٩ .

حقـــوق السـلطة التشريعية وبواسـطته يستطيع رقـــابة الحكومة » (١) ورعاية مصالح الناس ٠

واذا كانت الهيئة النيابية هى التى أصبح لها الحق فى اعتماد هذه الموازنة فى الدول الديمقراطية ، فقد يحـدث أحيانا أن تتركز السلطتان النيابية والتنفيذية فى يد واحدة فى ظل الحكم الدكتاتورى الذى يعتبر حكما شاذا ـ فهـــو ليس مقياسا ، ولا يمكن اعتباره شيئا فى حياة الشعوب ، الا شيئا كريها ثقيلا ، أو فترة ضياع فى حياة الشعوب التى تبتلى به ٠

ويمكن تلخيص أهميـة الموازنة الســياسية فى أمور ثلاثة :

أولا : اعتماد الموازنة ـ يمكن البرلمـان من فحص كافة المصالح العمومية واختيار النظام الادارى برمتـــه ، حتى أصبحت الموازنة أقرب الى برنامج سياسي منها الى تقدير للدخل والخرج ، وان كان الداخل والخارج هو الأساس ٠

ثانيـا : المجالس التشريعية تجـد فى افتقـار السلطة التنفيذية الى مصادقتها على الاعتمـــادات المطلوبة أكبر سلاح تنتصر به على عنادها ، فتضطرها الى الاســـتقالة برفض الموازنة ، وقبول اصلاحات بعيدة المدى قد تشـــمل ابطال احدى المصالح العمومية برفض الاعتمادات المطلوبة أو تعديل نظامها بتعديل اعتماداتها زيادة أو نقصا ٠ (٢)

ثالثا : الموازنـــة تمكن السلطتين التنفيذية والتشريعية من فرض سيطرتهما على مصـــالح الدولـة ، وما يجب أن تسلكه فى العام التالى ٠

---

(١) علم المالية العامة / أحمد جامع ج ١ ص ٣١٢ ٠
(٢) ميزانية الدولة / محمد عبد الله العربى ص ٢٦ ٠

المطلب الثانى

الأهمية الاقتصادية والاجتماعية للموازنة

كان للموازنة دورها الاقتصادى والاجتماعى طـوال مراحل التطور ٠

فنظرة الى الماضي الذى - قصر مفهوم الموازنةالتقليدى على واردات الدولة ونفقاتها - ولم تكن تتمتع باية صفـة سوى الصفة المـالية المحضة (١) - كانت الموازنة فيه أداة الدولة فى قيامها بدورها فى الحياة الاجتماعية - مع تدخل محدود فى الحياة الاقتصادية ٠

ولما زاد التطور غير هذا المفهوم - ووجدنا كثيرا من التعديلات أدخلت على الموازنة بعضها يمس طابعها المالى والآخر ينصب على سـنويتها ، بالاضـافة الى مـا أدخله الاقتصاد الاشتراكى من تعديلات تنـاولت أسسها وغيرت مفاهيمها ٠

ولا يعنينا فى هذا المقام شرح أنمـاط الموازنة فى كل مذهب من المذاهب ، أو بلد من البلدان ، وانمـا يكفينا أن نبين أن للموازنة أهمية اقتصادية واجتماعية ٠

فالموازنة تقوم بدورها الفعال فى حفظ توازن الأمـة الاقتصادى والاجتماعى من السقوط ، فاستخدام الرسـوم الجمركية - والضرائب بصورة عامة - خاصة فى المجتمعات الرأسمالية المعاصرة لا فى سبيل غايات ماليـة - بل فى سبيل غايات اقتصادية واجتماعية ٠ (٢)

ومن هنا كان تأثير الموازنة على الناحيـة الاقتصـادية

---

(١) المالية العامة - حسن عواضة ص ٤٧ ٠
(٢) المالية العامة - حسن عواضة ص ٩ ٠

والاجتماعية ،فهى تعالج مشاكل الاسكان والانتاج الصناعى والمواصلات والتعليم وتشغيل الطاقات بما يخلق نهضة اجتماعية واقتصادية تواكب التحضر وتساير التطور فى مدارج الكمال ٠

ان نظرة سريعة فى موازنة أى دولة من الدول ، نجد انها تفصح بجلاء عن مدى ما تقدمه الدولة من خدمات ، فهى تبين مدى تدخل الحكومة فى الانتاج والاستهلاك ، وانتقال الثروة بين الطبقات (١) ، تدخلا يخدم المجتمع وينمى اقتصادياته ٠

ويزيد من الأهمية الاقتصادية والاجتماعية للموازنة ، وضع الدول لنفسها خططا ـ خمسية وعشرية ـ وغيرها من برامج لمعالجة ما تحتاجه الأمة فى كل ميدان من ميادينها العديدة ، وقد تمتد هذه الخطط بين ثلاث وسبع سنوات ، وتجزأ بعد هذا الى خطط سنوية صغيرة تدمج فى موازنات الدولة فيما يتعلق بالقطاع العام ٠

فالاستثمارات الجديدة ـ مثلا ـ التى تتضمنها موازنة الدولة تستمد بياناتها من الخطة القومية ، وعلى وزارة التخطيط أن تتابع تنفيذها فى كل وزارة ، وكل مؤسسة ، أو هيئة عامة ضمانا لسلامة تنفيذ الخطة القومية فى مجموعها ٠ (٢)

وعلى هذا فالموازنة مرتبطة بالكيان الاقتصادى الوثيق الصلة بالحياة الاجتماعية ، فاعادة الثروات الاجتماعية بين المواطنين ، وتوفير سبل الأمن والحماية الاجتماعية لهم ، يبعث بالحركة فى الكيان الاجتماعى لينهض ويساير التقدم المرتبط بالموازنة أشد الارتباط ٠

---

(١) ميزانية الدولة والهيئات العامة ـ مصطفى محفوظ ، سليمان على الدين ص ٩ ٠

(٢) اقتصاديات المالية العامة ـ منيس عبد الملك ص ٢٩٥ ٠

ومن ثم نستطيع أن نقول ان للموازنة ، هدفا أسمى ـ وهو التنمية الاقتصادية والرخاء الاجتماعى ، وكل موازنة تخلو من هذا الهدف تصبح عديمة القيمة ، حيث لا توجـد فائدة فى موازنة لا تخدم الرخاء الاجتماعى ، وتنشر العدل بين ربوع الأمـة معتمدة فى ذلك على تنميـة اقتصـادية سليمة .

المطلب الثالث

الأهمية المحاسبية للموازنة

تبرز أهمية المحاسبة للموازنة ، من جهة المصروفـات عنها من جهة الايرادات ، ومعلوم أن الايرادات « تحصل طبقا للقوانين الخاصة بها دون التقيد بالأرقام المقدرة لها فى الموازنة ، وان كانت أسباب الفرق بين الأرقام التقديرية والفعلية تبين فى الحساب الختامى فى كل عام » (١) .

ومن جهة المصروفات نجد أهميتها المحاسبية ، تتضح فى التزام محاسبى الوزارات والمصالح عدم الخروج عـلى ما هو مقرر فى الاعتمادات .

وقد أشار القانون المصرى رقم ٢٦ لسنة ١٩٤٩ بوجوب هذا الالتزام ، والذى مؤداه « أنه لا يجوز لمراقبى ومديرى ورؤساء الحسابات ووكلائهم قبول خصم مبالغ أو الارتباط بها الا فى اطار ما هو مسموح به فى الموازنة » . (٢)

وعلى هذا نجد أن أهمية اجازة المصروفات تختلف عن اجازة الايرادات ، فاجازة المصروفات تحتم الاقتصار على

---

(١) ميزانية الدولة والهيئات العامة / مصطفى محفوظ وسليمان على الدين ص ٩ .

(٢) المالية العامة / عبد المنعم فوزى ص ٣٧٨ .

ما هو مدرج فى الموازنة ، ولا يمكن تخطيه بحال ، بخلاف الايرادات التى يمكن أن تتجاوز أرقامها ما هو مقـدر فى الموازنة ٠

ويظهر أهمية الموازنة المحاسبية أيضا عند « تحديد أنواع حسـابات الايرادات والمصروفات التى تمسـك فى المصالح ، اذ يفتح لكل نوع منها حساب خاص يختلف من سنة الى أخرى وفقا لخطة الموازنة سنويا » (١) ٠

ومن هنا يتضح أهمية المحاسبة للموازنة ، فهى القاعدة والركيزة التى تنطلق بعدها الموازنة فى شتى المصـالح وجميع الهيئات الحكومية على اختـلاف أنواعهـا لتؤدى دورها كاملا وفقا لمخطط محاسبى دقيق ٠

---

(١) ميزانية الدولة والهيئات العامة/مصطفى محفوظ وسليمان على الدين ص ١٠ ٠

المبحث الرابع

ماهية مراقبة الموازنة العامة للدولة

المراقبة : عبارة عن التأكد من أن ما تم أو يتم مطابق لما أريد تمامه .

ولذلك فقد تناولها بعض الباحثين بالتعاريف على النحو التالى :

« المراقبة هى عبارة عن مجموعة الاجراءات التى توضع للتأكد من مطابقة التنفيذ الفعلى للخطط الموضوعة، ودراسة الانحراف فى التنفيذ ، حتى يمكن علاج نواحى الضعف ومنع تكرار الخطاء » .

« كما تشمل وظيفة المراقبة ، الأنشطة التى تعمل على تحقيق الخطط الموضوعة ، وعلى ذلك فهى تتضمن قياس وتصحيح أعمال الأفراد القائمين بالتنفيذ الفعلى لتأكد انجاز الخطط » .

« الرقابة تتمثل فى مجموعة من الاجراءات التى ترتكز على جمع بيانات تحليلية عن الخطة بغرض متابعتها والتحقق من قيام الوحدة بمستوياتها الادارية المختلفة بتنفيذ أهدافها بأحسن وسائل الأداء التى تكفل كفاية اقتصادية » .

« المراقبة المالية : تعنى مراجعة العمليات المالية التى تمت فى الماضي والحاضر أولا بأول ، كما تعنى مراجعة المصروفات والايرادات خلال استثمارها واستردادها باستمرار ، وذلك للتحقق من أن تدفق الأموال النقدية يتم

طبقا للخطة ممثلة فى الموازنة التقديرية ، وأن الانحرافات قد عولجت أسبابها فى الوقت المناسب ، حتى يسير المشروع بنجاح من الناحية المالية دون اعسار ، وأن يحسن استثمار المال ، من أجل الوصول الى أكبر كفاية » ٠

« تعرف المراقبة : بأنها مجموعة من العمليات تتضمن جمع البيانات وتحليلها من أجل الوصول الى نتائج تقوم بها أجهزة معينة للتأكد من تحقيق المشروع لأهدافه بكفاية، مع اعطاء هذه الأجهزة سلطة التوصية باتخاذ القرارات المناسبة » (١) ٠

وفى الجملة: فان المراقبة ، هى مجموعة الأعمال المتعلقة بمتابعة تنفيذ ـ الموازنة العامة للدولة ، والكشف عن مدى سلامة تنفيذ الموازنة ، ودقة أرقامها التقديرية ، والنجاح فى تحقيق أهدافها من أن السياسة المرسومة للاعتمادات التى سبق اعتمادها واقرارها قد تحقق فعلا استخدامها فى الأغراض التى خصصت لها ٠

كما يستفاد من نتائجها فى تحضير موازنات السنوات التالية ، وبيان الفائض أو العجز فيها ، وبالتالى آثارها على مستوى نشاط الاقتصاد القومى واتجاهاته ٠

ومن المعروف أن مراقبة موازنة الدولة ، هى المرحلة الأخيرة التى تمر بها دورة الموازنة ٠

ولذا يمكن استخلاص أسس المراقبة من التعاريف السابقة على الوجه التالى :

---

(١) انظر : كتاب الموازنة العامة للدولة / قطب ابراهيم محمد ص ١٩٩ وما بعدها ٠

- القيام بمجموعة من الاجراءات تهدف الى التأكد من أن تنفيذ الموازنة تم على الوجه الصادر به الاجازة ٠

- كشف الانحراف عند تنفيذ الموازنة ودراسة أسبابه ٠

- علاج نواحى الضعف والخطأ ومنع تكراره ٠

- وجوب تنفيذ الموازنة على نحو خال من كل اسراف أو تبذير لأموال الدولة ٠

* * *

الباب الأول

مراقبة الموازنة العامة للدولة

فى

الفكر المعاصر

مراقبة الموازنة العامة للدولة

فى

الفكر المعاصر

تمهيـــــد :

تأخذ المراقبة على تنفيذ الموازنة صورا متعددة تختلف باختلاف نوع وطبيعة المراقبة ذاتها - ادارية : (وتمارسها جهـــة الادارة ذاتها) وسياسية : (وتمارســـها السلطة التشريعية) ومســـتقلة : (وتمارسها هيئـــة مستقلة عن الادارة وعن السلطة التشريعية) ٠

كما تختلف المراقبة باختلاف زمنها الى : (مراقبـــة سابقة ، أو معاصرة أو لاحقة للتنفيذ) ٠

ويلاحظ أن المراقبـة الادارية ، غالبـا ما تكون رقابة سابقة على التنفيذ ، وأن المراقبة السياسية غالبا ما تكون رقابة لاحقة عليه ، أما المراقبة المستقلة ، فقد تكون سابقة على التنفيذ أو معاصرة أو لاحقة على التنفيذ ٠

وجدير بالذكر ، أن تقسيمات المراقبة بهذه الكيفيـــة تلعب دورا لا يقل أهميـــة فيمـا يتعلق بتوضيح أنواعهـا والفصل نظريا فيما بينها ٠

ولكن من الناحية العملية ، فقد تتواجد فى كل دولـة مراقبة على تنفيذ موازنتها العامة تجمع بين بعض صور هـذه التقسيمات بطريقة خاصـة ، تتناسب مع أحوالهـا وظروفها التاريخية المتميزة فى ذلك عن غيرها ٠

ولذا سوف نتناول هذا الباب فى ثلاثة فصول :

١ - الفصل الأول :

المراقبة من حيث الجهة المنوط بها .

٢ - الفصل الثانى :

المراقبة من حيث توقيتها .

٣ - الفصل الثالث :

عقوبات المخالفات المالية للموازنة .

الفصل الأول

مراقبة الموازنة من حيث الجهة المنوط بها

تمهيـد :

ان حق السلطة التشريعية فى اعتماد الموازنة العامة للدولة ، قد تقرر من أجل تمكين ممثلى الشعب من مراقبة السـلطة التنفيذية عند قيامهـا بتنفيـذ الموازنـــة ايرادا ومصروفا ٠

ومما لاشك فيه أن هذا الحق يفقد قيمته الفعليـــة ، اذا لم يخضع تنفيذ الموازنة لرقابة جادة من جهة السـلطة التشريعية ، خوفا من تجاوز السلطة التنفيذية ما ســبق اعتماده والموافقـة عليه أو محــاولة تعديل بعض بنــود الموازنة فى صور ما ٠

هذا وتتنوع المراقبـة على تنفيـذ الموازنـة من حيث الجهة المنوط بها الى جهات مختلفة منها الادارية والسياسية والمستقلة ٠

ولذا سوف نتناول هذا الفصل فى ثلاثة مباحث :

١ ـ المبحث الأول :

المراقبة الادارية ٠

٢ ـ المبحث الثانى :

المراقبة السياسية ٠

٣ ـ المبحث الثالث :

المراقبة المستقلة ٠

المبحث الأول

المراقبة الادارية

هى التى تقوم بها ادارة تابعة لنفس جهة التنفيـــذ ، وتنوط بها وزارة المالية على غيرها من الوزارات والمصالح الحكومية ، بواسطة القسم المالى فى كل وزارة أو مصلحة ، والذى يشمل المراقب المالى ورؤساء الحسابات ووكلائهـــم فيها .

وتأخذ الرقابة الادارية صورا متعددة تختلف باختلاف توقيتها (قبل أو بعد تنفيذ الموازنة) .

فالرقابة الادارية السابقة على تنفيذ الموازنة ، تباشرها الادارة على نفسها ، وتتناول كافة التصرفات المالية لمختلف الوحدات الحكومية للتحقق من سلامة تحصيل الايرادات وصحة الارتبــاطات المــالية ، وأوامر الصرف ومطابقتها للقواعد المالية المقررة بالموازنة ، وغـــيرها من القوانين واللوائح المالية المختلفة .

ولذا فان هدفها عدم السماح بصرف أى مبلغ وفقا لهذه الارتباطات الا اذا كان مطــابقا للقـــواعد المالية ومطابقا للاعتمادات الواردة بالموازنة .

ويلاحظ أن تعدد الاجــراءات الســـابقة على تنفيــذ الموازنة قد يؤدى الى تعطيل الأعمـــال الحكومية وشـــل حركتهـــــا ، فضـــلا عن ذلك فانــه يؤدى الى وجـــود (البيروقراطية) ومن ثم يجب العمل على التخفيف منها قدر الامكان .

أما الرقابة اللاحقة ، فهى تأتى بعد أن تكون عمليـــات النفقات قـــد تمت ، ولذ فهى تكون قليـــلة الأثر ، بعكس

المراقبة الادارية السـابقة ، ولا يبقى سـوى توقيع الجـزاء على مرتكبيها والآمرين بها . (١)

---

(١) انظر : المالية العامة / السيد عبد المولى ص ١٦ ،وعلم المالية العامة / أحمد جامع ص ٣٨٧ ، ومبادىء المالية العامة / عبد الحميـد محمد القاضي ص ٣٢٠ .

المبحث الثانى

المراقبة السياسية

لايتوقف دور السلطة التشريعية فى الدول الديمقراطية عند حد اعتماد الموازنة ، بل يمتد الى مراقبتها من خلال التنفيذ فى صورة أسئلة واستجوابات للوزراء ، كما يمتد أيضا عند مناقشة الحساب الختامى .

فمراقبة السلطة التشريعية على تنفيذ الموازنة تتنوع باختلاف وقتها الى معاصرة وأخرى لاحقة .

فالرقابة المعاصرة للتنفيذ ، هى التى تتم أثناء تنفيذ الموازنة ، وتقوم بها عادة لجنة الشئون المالية (لجنة الخطة والموازنة) والتى لها أن تطلب البيانات والوثائق اللازمة عن سير الموازنة أثناء السنة المالية .

فمتى كشفت هذه البيانات عن وجود مخالفات فى تنفيذ الموازنة ، فانه يحق لاعضاء السلطة التشريعية تقديم أسئلة واستجوابات للوزراء المختصين بغية الوصول الى حقيقة موقفهم تجاهها ، وقد ينتهى الأمر بتحريك المسئولية السياسية على كل من تثبت مخالفته للقواعد المالية الخاصة بتنفيذ الموازنة .

كما تتيح المراقبة المعاصرة للسلطة التشريعية فرصة الوقوف على حالة الموازنة وتنفيذها عند طلب الحكومة فتح اعتمادات اضافية أو بنقل بعض الاعتمادات من باب الى باب آخر فى الموازنة .

أما المراقبة اللاحقة ، فتتمثل فى مناقشة السلطة التشريعية للحساب الختامى بعد انتهاء السنة المالية ، ويمكن للاعضاء أن يتبينوا خلال هذه المناقشة مدى مطابقة

الأرقام الواردة فى هذا الحساب بتلك التى سبق اعتمادها فى الموازنة العامة ، وكذا مدى احترام السلطة التنفيذية للقواعد المالية المختلفة المتعلقة بتنفيذ الموازنة ٠

فاذا تبين لها سلامة الموقف المالى للحكومة قامت باعتماد هذا الحساب ، أما اذا اكتشفت مخالفات مالية جسيمة فى تنفيذ الموازنة فانه يحق لها تحريك المسئولية السياسية ضد الوزراء المسئولين وربما ضد الحكومة بأكملها ٠

ويؤخذ على المراقبة السياسية عدم المام أعضاء السلطة التشريعية بالأصول العلمية للمراقبة المالية ، وافتقارهم الى الخبرة والوقت الكافيين لممارسة رقابة تفصيلية جادة على تنفيذ الموازنة ٠

ولذلك يلجأ الى تشكيل لجان متخصصة ، ممن تتوافر فيهم المعرفة والخبرة بشئون المالية العامة ، كاللجنة المالية فى فرنسا ولجنة الخطة والموازنة فى مصر ، توكل اليها مراقبة تنفيذ الموازنة ، وفحص الحساب الختامى للدولة ، وتخول فى ذلك سلطة استدعاء ومناقشة من تراه من موظفى الدولة ، ويرفع تقريرها الى السلطة التشريعية بكامل هيئتها حيث يتخذ أساسا لمساءلة السلطة التنفيذية ٠

ورغم توافر بعض نواحى المعرفة والخبرة المالية لاعضاء لجان الموازنة الا أن صعوبة تفرغهم لشئون المراقبة المالية ، وضخامة ما تتطلبه من جهود يعوق أداءها على نحو مرضي ، مما يقتضي الاستعانة في ذلك بهيئات فنية متخصصة ومستقلة ، تكرس خبراتها ووقتها لشئون المراقبة المالية وترفع تقاريرها الى السلطة التشريعية ٠ (١)

---

(١) انظر : علم المالية العامة / احمد جامع ص ٣٨٥ ، مبادىء المالية العامة / عبد الحميد محمد القاضي ص ٣١١ ، الاسس الحديثة لعلم مالية الدولة / شريف رمسيس ص ٤٦٦ ٠

المبحث الثالث

المراقبة المستقلة

يقصد بالمراقبة المستقلة هو ذلك النوع من المراقبة على تنفيذ الموازنة ، يتمثل فى هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية ، غير متأثرة بكل من السلطتين التنفيذية والتشريعية ، تتولى مراقبة الموازنة وتعرض نتائجها على السلطة التشريعية التى يعود اليها كلمة الفصل فى الموضوع .

وهدا النوع من المراقبة اكثر جدية وفعالية من المراقبة الادارية والمراقبة السياسية ، اذ أن الأولى لا تخرج عن كونها رقابة من الادارة على نفسها طبقا للقواعد التى وضعتها ، ولأن الثانية بمفردها غير فعالية أو كافية لافتقار أعضائها الى الوقت والخبرة اللازمين لفحص ومناقشة تفاصيل تنفيذ الموازنة والحسابات الختامية .

ولذا اقتضت الضرورة وجود هيئة فنية مستقلة عن السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية ، تنحصر مهمتها فى مراقبة تنفيذ الموازنة والتحقق من سلامة عمليات الايرادات والنفقات العامة على نحو ما صدرت به اجازة السلطة التشريعية ، وطبقا للقواعد المالية المقررة بالدولة ، ووضع تقرير عنها تستطيع السلطة التشريعية فحص الحساب الختامى للموازنة فحصا جديا على أساسه ، مع مراعاة تنظيم المراقبة المستقلة بما لا يترتب عليه تعطيل سير المرافق العامة أو ارهاق الادارة .

وقد كان من مزايا انشاء هذه الهيئات ، تنبيه القائمين بالصرف والأمناء على الأموال العامة ، الى التزام الحدود المرسومة لهم وعدم تجاوزها ، أو العبث بما فى عهدتهم، خشية انكشاف أمرهم بفضل هذه المراقبة ، انكشافا لا يستطيعون معه الاسترسال فى أعمالهم .

ولهذا وصف البعض هذه الهيئات ، بأنها عين السلطة التشريعية الساهرة ، والتى عن طريقها أصبح يتسنى للسلطة التشريعية وللناخبين جميعا ، الوقوف على مدى تطبيق القانون فى جباية ما هو مفروض عليهم من ضرائب ورسوم ، وان ما ينفق فى شئونهم ومصالحهم العامة كان بالقدر اللازم ، وفى الحدود التى رسمها قانون الموازنة .

وقد يقتصر اختصاص هيئة الرقابة المستقلة على مراقبة تنفيذ الموازنة ، والتحقق من سلامة تنفيذ عمليات الايرادات والنفقات العامة ، وكشف المخالفات المالية ، ووضع تقرير شامل عن ذلك تستطيع السلطة التشريعية على ضوئه محاسبة الحكومة عن كل ما بدر منها من مخالفات مالية ولها مطالبة المسئولين بتدارك الأمر ، أو احالته الى القضاء المختص (١) .

وتختلف تكوين هذه الهيئة التى تقوم بممارسة هذه المراقبة من دولة الى أخرى ، كما وقد تتنوع هذه المراقبة الى مالية (محاسبية) أو اقتصادية .

(أ) فالمراقبة المالية :

هى المراقبة التقليدية ، وتقتصر على مراجعة حسابات تنفيذ الموازنة ايرادا ومصروفا ، فهدفها بالدرجة الأولى ، هو مراجعة المتحصل والمنصرف عن طريق اتباع أساليب علم المحاسبة والمراجعة ، للتثبيت من صحة التصرفات المالية ، وسلامة القيود الحسابية الخاصة بالتحصيل والصرف ، وأنها تمت وفقا للوائح الحسابية الخاصة بالتحصيل وفى حدود الاعتمادات المجازة .

---

(١) انظر المالية العامة/ حسن عواضه ص ٢٧٦ - علم المالية العامة والتشريع المالى / نجيب يوسف ص ٢٧٨ ، ٢٧٩ - مبادىء المالية العامة / عبد الحميد محمد القاضي ٣١٣ - وعلم المالية العامة / احمد جامع ص ٣٩٢ .

فهى اذن رقابة مستندية حسابية بحتة ، الهدف منهـا سلامة عملية تحصيل الايرادات ، وأن المتحصـــل قد ورد بالكامل الى الخزينة العامة وأن المصروفات قد تمت وفـق بنود اعتماداتها ، وصرفت فى الأغراض المخصصة لهـا ، وأنها قد صرفت لمستحقيها بمستندات سليمة معتمدة وفقـا للقوانين واللوائح الماليـة ٠

ويلاحظ أن الهدف من المراقبة الحسابية ، هو التـأكد من سلامة الاجراءات وصحة مستندات التحصيل والصرف، دون النظر الى مدى أهـــداف الموازنة ، أو آثارهـــا على الاقتصاد القومى ٠ (١)

(ب) أما الرقابة الاقتصادية :

فتهدف الى مراجعة تقويم النشاط الحكومى ،والوفوف على مدى تحقيق أهـداف الموازنة وأثرها على مســتوى النشاط الاقتصادى فى المجتمع ٠

وتعتبر المراقبة الاقتصادية ،رقابة حديثة ، بدأ التفكير فيها وتطبيقها بعد الحرب العالمية الثانية ، اثر ازديـــاد تدخل الدولة فى مختلف ميادين الانتاج ، وانتهاج أساليب الأداء المخطط للاقتصاد القومى فى كثير من المجتمعـــات المعاصرة ، حيث تزداد الحاجة الى المراقبــة الاقتصـــادية عندئذ ، كأداة لمتابعة تنفيذ الخطط الجارية ، والحـكم على كفاءة الأداء الحكومى ، ورسم الخطط الاقتصادية للسنوات المقبلة ٠

وقد استدعى تطبيق أسلوب المراقبة الاقتصادية عـلى

---

(١) انظر : اقتصاديات المالية العامة / أحمد حافظ الجعـــوينى ص ٣٤٤ ومبادىء المالية العامة / عبد الحميد محمد القاضي ص ٣٠٦ ٠

التنفيذ اعـــادة تبويبهـا على أسس اقتصـــادية تميز بين العمليات الجارية والعمليات الرأسمالية ، ثم تطور الأمـر الى استخدام موازنات البرامج والأداء (١) ، بعد ما كانت تقسـيماتها التقليـدية تعنى أساسا بموضـــوع الانفـــاق والوحدات الادارية القائمة على التنفيذ (٢) .

---

(١) هذا النوع من الرقابة ، يهدف الى التأكد من ان الأهـــداف المقررة لكل وحدة قد تم تحقيقها وفقا للمستوى من الكفاءة ، وفى ظل أمثل استخدام للأموال .

مع ملاحظة أن هذه المراقبة اعم من المراقبة المالية ، فبينما الرقابة المالية تنصب اساسا على المعاملات المالية لضمـــان التصرفات المـالية والكشف الكامل عن الانحرافات ، ومدى مسايرة التصرفات للقـــوانين والقرارات السارية فى الوحدة أو الحكومة .

فاننا نجد مراقبة الأداء تمتد الى ضمان تحقيق الكفاءة فى استخدام الأفراد ، والمساءلة عن البرامج ومدى تحقيقها لأهدافها بأقل تكلفـــة ممكنة .

(٢) راجع : اقتصاديات المالية العامة / احمـد حافظ الجعوينى ص ٣٤٥ وما بعدها وكذا : مبادىء المالية العامة / عبد الحميد محمـــد القاضي ص ٣٠٧ وما بعدها .

الفصل الثانى

مراقبة الموازنة من حيث توقيتها

تمهيـد :

تأخذ المراقبة على تنفيذ الموازنة فى الفكر المعـاصر ، صورا متعددة تختلف باختلاف توقيتها ، فقد تكون سـابقة على التنفيذ وقد تكون لاحقة عليه .

كما تختلف تكوين الهيئـــة التى تقـوم بممارسة هذه المراقبة **من دولة لأخرى .**

ولذا سوف نعرض فى هذا الفصل مبحثين :

١ ـ المبحث الأول :

مفهوم المراقبة السابقة واللاحقة لتنفيذ الموازنة .

٢ ـ المبحث الثانى :

تطبيقات بعض الدول للمراقبة من حيث توقيتها .

المبحث الأول

مفهوم المراقبة السابقة واللاحقة لتنفيذ الموازنة

سنتناول هذا المبحث فى مطلبين :

المطلب الأول

المراقبة السابقة على تنفيذ الموازنة

يقصد بالمراقبة السابقة : تلك الرقابة المسبقة على الصرف ، اذ لا يوجد رقابة على الايرادات .

والمراقبة السابقة تتم قبل الارتباط بالالتزام وقبل دفعه ، وذلك بقصد الحيلولة دون الوقوع فى الخطأ .

وتستلزم هذه المراقبة حصول الجهة الادارية مسبقا على الاذن بالصرف من هيئة الرقابة ، حتى تتمكن من الصرف ، وعلى هيئة الرقابة التأكد من أن المبالغ المطلوب الاذن بها سوف تنفق فى الأغراض التى قررتها الموازنة ، وأنه ليس مخالفا للقوانين والتعليمات ، وأنه فى حدود الاعتماد المفتوح له الموازنة ، بل وفى حدود الرصيد المتبقى غير المرتبط به ، ذلك حتى لا يحصل تجاوز يحمل الدولة التزمات لم تكن مقدرة .

وتتخذ المراقبة السابقة عدة أشكال ، فقد تقتصر على مجرد الاقرار المبدئى بصحة عمليات معينة من الناحية القانونية ، وقد تقتصر على الاقرار بأن الارتباط فى حدود الاعتمادات المقررة .

وقد تمتد المراقبة السابقة الى فحص مستندات دفع الالتزامات والتأكد من سلامته قبل التصريح للجهة الادارية بالصرف .

الا أنه يؤخـذ على هذه الطريقـــة ، بأنها تؤدى الى تدخل هيئـــة الرقابة فى مسئوليات الجهـــات الادارية ، وتسلبها بعض اختصاصاتها ، وقد يترتب على ذلك بطء فى الاجراءات وتأخير انجاز العمل ٠ (١)

ومن أمثلة المراقبـة السـابقة على الصرف ـ رقـابة (المراقب المحاسب العام) فى انجلترا ٠

المطلب الثانى

المراقبة اللاحقة على تنفيذ الموازنة

يقصد بالمراقبة اللاحقة : تلك الرقـابة التقليدية على عمليات تنفيذ الموازنة ٠

وذلك بهدف مراجعة الدفاتر الحسابية ، ومسـتندات الصرف والتحصيل ، وكذلك الحسابات الختامية ، وطريقة التصرف فى الأموال العامة ، لكشف الاختلاسات والتزوير والأخطاء الفنية ومدى تطابق الصرف للاعتمادات الممنوحة وأن الصرف لم يؤد الى تجاوز فى هذه الاعتمـادات دون الحصول على ترخيص سابق من السلطة المختصة ، وأنه تم بموجب مسـتندات سليمة معتمدة من السـلطة الادارية المختصة ، وفقا لما تقضي به القوانين والوائح والتعليمـات القائمة ٠

وتمتد المراقبة اللاحقة على عكس المراقبة السابقة الى جانب الايرادات للتأكد من أنه تم تحصيلها وفقا للقوانين، وأن كل ما حصل ورد للخزانة العامة ٠

---

(١) انظر : اقتصاديات المالية العامة / أحمـــد حافظ الجعوينى ص ٣٤٧ بتصرف ٠

كما تشمل المراقبة اللاحقة ، مراجعة البيانات الواردة فى الحساب الختامى لتنفيذ الموازنة ، من حيث صحتهـــا واتفاقها مع الوارد فى الدفاتر والسجلات الحسابية ٠

الا أنه يؤخذ على المراقبة اللاحقـــة أنها تتم بعد أن تكون الأموال قد صرفت فعلا ، مما لا يمنع الأخطـــاء أو سوء الاستخدام أو التبديد أو الاختلاس ٠

هذا بالاضافة الى أن اكتشاف ذلك يكون متأخـــرا ، وغالبا ما يتغير المسئولون ،مما لا تجدى معه النصيحة أو العقاب ، فضلا عن أن هذا التأخير وتعاقب المسئولين عن التنفيذ يجعل من الصعب تحديد المسئولية ٠ (١)

ومن أمثلة المراقبـــة اللاحقـــة على الصرف ، رقــابة (محكمة الحسابات) فى فرنسا ـ والتى تركز على أسلوب الرقابة بعد الصرف ٠

---

(١) انظر : اقتصاديات المالية العامة / احمـد حافظ الجعوينى ص ٣٤٨ (بتصرف) ٠

المبحث الثانى

تطبيقات بعض الدول لمراقبة الموازنة

سنكتفى فى هذا المبحث بدراسة الوضع فى ـ انجلترا ـ حيث المراقبة السابقة عن طريق (المراقب المحاسب العام) وفى ـ فرنسا ـ حيث المراقبة اللاحقة عن طريق (محكمة الحسابات) ثم فى ـ الاتحاد السوفيتى ـ حيث تدير الدولة كل الحياة الاقتصادية للبلاد بمشاركة الشعب وأخيرا فى ـ مصر ـ حيث يوجد (الجهاز المركزى للمحاسبات) ٠

ولذا سوف نعرض لتطبيق كل من هذه البلدان فى مطلب **مستقل ٠**

المطلب الأول

تطبيق مراقبة تنفيذ الموازنة فى (انجلترا)

تتولى مراقبة تنفيذ الموازنة فى ـ انجلترا ـ احدى لجان الهيئة التشريعية المخصصة ، وهى (لجنة الحسابات العامة) التى تقوم بمراقبة استخدام الاعتمادات المقررة، وفحص جميع حسابات الحكومة ، ويتولى رئاسة هذه اللجنة أحد زعماء المعارضة ممن يتمتعون بدراية واسعة فى الشئون المالية والمحاسبية ٠

على أن اللجنة المذكورة لا تمارس رقابتها منفردة ، وانما تستعين فى ذلك بموظف كبير يسمى (المراقب المحاسب العام) يعينه الملك ، ولكنه لا يستطيع عزله من منصبه الا بناء على طلب مجلس العموم ولا يسأل الا أمام هذا المجلس ٠

ويتمتع هذا المراقب بالاستقلال التام فى عمله الذى

يتمثل فى اجراء المراقبة قبل الصرف للتأكد من صحته ، ثم اجراء المراجعة بعد الصرف للاطمئنان على سلامته ٠

وتجرى **المراقبة فى** انجلترا على النحو التالى :

١ – **ينبغى أن** تصادق وزارة الخزانة على كل طلب بالاذن بصرف مبلغ ما ، يصدره أحد الوزراء لتغطية نفقة ما من نفقات وزارتهثم ترفعها الى المراقب للاذن بالصرف٠

فوزارة الخزانة هى التى تتولى وحدها مخاطبة – المراقب العام – نيابة عن كافة الوزارات الأخرى ٠

٢ – يقوم المراقب بفحص طلبات الاذن بالصرف ، ومدى مطابقتها لاعتماد الموازنة ، وللقواعد المالية المعمول بها ، فاذا تحقق من مطابقتها أذن بالصرف ٠

٣ – تودع أموال الحكومة ، فى بنك – انجلترا – فى حساب لا يحق لأى وزير السحب منه الا باذن – المراقب العام والمراجع العام – وترسل وزارة الخزانة الى – بنك انجلترا – أوامر الصرف التى تم اعتمادها من المراقب العام ٠

ويقوم البنك بنقل المبالغ المعتمدة من حساب الحكومة الى حساب آخر مفتوح باسم – الصراف العام – وهو عضو فى الوزارة ومهمته تنفيذ أوامر الصرف الجزئية الصادرة من الوزارات المختلفة فى حدود المبالغ الصادرة بها اذن المراقب العام ٠

والحساب المفتوح باسم المراقب العام – فى بنك انجلترا – هو حساب أموال الحكومة – أما الحساب المفتوح باسم الصراف العام ، فهو حساب ما يعتمد صرفه ، من هذه الأموال للوزارات المختلفة ٠

٤ ـ يتولى المراقب العام ـ عن طريق موظفيه العاملين فى مختلف الوزارات ، والمصالح مراجعة حساباتها ، وعلى أساس هذه المراجعة يعد المراقب تقريرا يقدمه الى مجلس العموم ، عن طريق لجنة خاصة بالمجلس ٠

وهى لجنـــة الحسابات العامة التى تدرس التقرير ، وتراجع بنفسها حسابات الحكومة ، وتعد بعد هذا تقريرا يستطيع الرجوع اليه من يشاء من أعضاء البرلمان ٠

ولا يجوز تصويت على تقرير لجنة الحسابات العامة ، وانما يجـوز للاعضـاء مناقشـة مـا ورد فيـه ، وتحريك المسئولية السياسية ضد أى وزير أو حتى الوزارة بأكملها ، اذا اكتشفت مخالفات مالية فى تنفيذ الموازنة (١) ٠

ومن هذا يتبين لنا أن مراقبة الموازنة ـ فى انجلترا ـ تقوم على ثلاثة أسس هى :

١ ـ المراقبة السابقة على الصرف : وتتمثل فى الاذن بالنفقة الصادرة من ـ المراقب المحاسب العام ـ بعد التأكد من سلامة طلب هذه النفقة ٠

٢ ـ المراجعة اللاحقة على الصرف : وتتمثل فى مراجعة الموظفين التابعين ـ للمراقب العام ـ لحسـابات الوزارات والمصلح المختلفة ، للتحقق من سلامة تنفيذ عملية النفقة٠

٣ ـ مراقبة لاحقـة من مجلس العموم : اذا رأى أحد الأعضاء مناقشة تقرير لجنة الحسابات العامة ، مع احتمال تحريك المسئولية فى حالة وجود أخطاء أو مخالفات مالية٠

---

(١) انظر : علم المالية العامة والتشريـع المـالى / نجيب يوسف ص ٢٨١ وما بعدها ، ميزانية الدولة / محمد عبد الله العربى ص ٢٠١ وما بعدها ، المالية العامة والضرائب العامة والضرائب / مصطفى القـونى ص ٣٢٦ وما بعدها ، علم المالية العامة / أحمد جامع ص ٣٩٣ وما بعدها، الاسس الحديثة لعلم مالية الدولة/شريف رمسيس ص ٤٦٨ (بتصرف)

المطلب الثانى

تطبيق مراقبة تنفيذ الموازنة فى (فرنسا)

تقوم مراقبة تنفيذ الموازنة فى ـ فرنسا ـ على ثلاث مراحل تتعاقب الواحدة تلو الأخرى :

المرحلة الأولى : المراقبة الادارية :
وهى التى يقوم بها الوزراء على مرؤوسيهم ٠

وهى ترمى الى غرضين :

١ ـ ايجاد رقابة مستمرة على عمال التنفيذ أثناء قيامهم بالعمليات المالية ، حتى يمكن منع وقوع المخالفات أو اظهارها بمجرد وقوعها ٠

٢ ـ الوصول بعد الانتهاء من تنفيذ الموازنة الى جمع الوثائق التى تسمح ـ لمحكمة المحاسبة والبرلمان ـ بأن يؤدى كل منهما نصيبه من المراقبة ٠

المرحلة الثانية : المراقبة القضائية :
وهى التى تقوم بها محكمة مستقلة عن الحكومة وعن البرلمان وتسمى (محكمة المحاسبة) وهى محكمة ادارية ، يتم تنظيمها على نسق المحاكم القضائية ، وتتكون هذه المحكمة من عدة دوائر يرأس كل مهنا مستشار ، ويعمل بها عدد من المحاسبين ، يقومون بتحضير التقارير الفنية التى تطلبها منهم المحكمة ، ويمثل الحكومة بها نائب عام ومحامون عامون ٠

ولهذه المحكمة اختصاصات : أولهما قضائى والآخر مالى ٠

● فبالنسبة للاختصاص القضائى : فيتمثل فى فحص حسابات المحاسبين الرئيسيين والحكم عليها ، ويكون الحكم اما بسلامة الحسابات وبراءة ذمة المحاسبين ، أو باثبات عجز هذه الحسابات وادانة المحاسب المسئول .

وفى هذه الحالة الأخيرة يكلف المحاسب بتسديد مبلغ العجز للخزانة العامة للدولة ، الا أنه يستطيع الطعن فى حكم المحكمة والتماس اخلاء مسئوليته من هذا العجز ، ويمكن اجابته لطلبه اذا أثبت أنه غير مسئول عنه ، وأنه وقع نتيجة لأسباب خارجة عن ارادته (مثل قيامه بالصرف بناء على مستندات مزورة مقدمة من الغير) .

● أما الاختصاص الادارى والمالى : فيتمثل فى قيام المحكمة بوضع تقرير سنوى ترفعه لرئيس الجمهورية ، وتبين فيه رأيها فى تصرفات الوزراء الخاصة باصدار أوامر الصرف ، وذلك على ضوء فحصها للحسابات التى تعرض عليها .

وتحدد المحكمة فى هذا التقرير المخالفات التى ارتكبت أثناء تنفيذ الموازنة ، وتقترح الوسائل الكفيلة بتجنبها فى المستقبل ، ويوزع هذا التقرير على أعضاء البرلمان حتى حتى يستطيعوا على ضوء المعلومات الواردة به مناقشة الحسابات الختامية بصورة جدية .

وبالاضافة لذلك تقوم - محكمة المحاسبات - بكل ما يطلبه منها البرلمان من التحريات والبحوث المتعلقة بمسائل الايرادات والنفقات العامة .

وتعتبر المراقبة القضائية ، الحجر الأساسي فى نظام

المراقبة اللاحقة ، فقد رأى المشرع الفرنسي أن من أكبر الخطأ وسوء التدبير ، أن يعهد الى البرلمان أو الحكومة فحص حسابات عمال المالية الذين تتداول فى أيديهم أموال الدولة ، والحكم فى مسئوليتهم ٠

ذلك لأن الحكومة اذا اختلفت مع عمالها ، فستكون خصما لهم وحكما عليهم فى آن واحد ٠

ولأن البرلمانات تعوزهم الدراية الفنية والنزاهة السياسية الضرورية فى هذا الشأن ٠

ومن ثم وجب أن تسند هذه المهمة ، الى هيئة مستقلة عن الحكومة وعن البرلمان ، هيئة قضائية يتمتع قضاتها بضمان عدم العزل ٠

المرحلة الثالثة : المراقبة البرلمانية :

اذا تبين للبرلمان وقوع مخالفات من الوزراء ، لأحكام تنفيذ الموازنة أنيطت مراقبته بمسئوليات ثلاث ٠

١ ـ مسئولية سياسية :

وبموجبها يحق للبرلمان سحب الثقة من الوزراء وارغامهم على التخلى عن الحكم اذا كانوا لا يزالون فى مراكزهم ، أما اذا كانوا قد تركوا الوزارة ، فالبرلمان يوجه اليهم قرار لوم وتأنيب ٠

٢ ـ مسئولية جنائية :

وذلك اذا كان تصرف الوزير ترتب عليه وقوع احدى الجرائم ـ فينعقد مجلس الشيوخ بهيئة محكمة عليا ، ويتولى الاتهام فيها مجلس النواب ٠

٣ - مسئولية مدنية :

يشير قانون (عام ١٨١٧ فى المادتين ١٥١ ، ١٥٢) وقانون (عام ١٩٥٠ فى المادة ٩٢) بأن كل مخالفة مالية يكون الوزير الذى أمر بها مسئولا عن تعويض نتائجها من ماله الخاص .

ورغم هذه النصوص ، بقيت الى الآن غير معمول بها لعدم وجود محكمة فى النظام الفرنسي تختص بتطبيقها (١) .

ويظهر عيب المراقبة البرلمانية - للنظام الفرنسي - فى تعذر تكليف الوزراء تحمل مسئولية تصرفاتهم المخالفة للاعتمادات من مالهم الخاص تعويضا للدولة عن الأضرار التى أصابتها من جراء هذه المخالفة ، والفترة الطويلة التى تنقضي قبل نظر البرلمان فى مراجعة الحساب الختامى .

المطلب الثالث

تطبيق مراقبة تنفيذ الموازنة فى - (الاتحاد السوفييتى)

تمهيد :

تقوم رقابة الدولة فى المجتمع الاشتراكى ، على كمية ونوع العمل وحجمه ، وكذا حجم الاستهلاك ، ويعتبر هذا أمرا ضروريا بسبب سريان القانون الاقتصادى ، للتنمية المتوازنة المخططة للاقتصاد القومى ، وقانون التوزيع ، وفقا لكمية ونوع العمل المبذول .

---

(١) انظر : ميزانية الدولة / محمد عبد الله العربى ص ٢٠٤ وما بعدها ، المالية العامة والضرائب / مصطفى القونى ص ٣٢٧ وما بعدها ، علم المالية العامة والتشريع المالى / نجيب يوسف ص ٢٧٩ وما بعدها ، علم المالية العامة أحمد جامع ص ٣٩٤ وما بعدها ، الأسس الحديثة لعلم مالية الدولة / شريف رمسيس ص ٤٦٧ (بتصرف) .

والتنمية المخططة للاقتصاد الاشتراكى تفترض سلفا استخدام موارد البلاد بكفاءة عالية ، الأمر الذى يتطلب رقابة مستمرة من جانب المجتمع على انتاج وتوزيع الناتج القومى الاجمالى .

وتختلف مراقبة مالية الدولة فى الاتحاد السوفييتى من حيث المبدأ ، عن المراقبة فى البلاد الرأسمالية .

فعلى الرغم من الصورة الموضوعية التى يبدو بها جهاز المراقبة فى البلاد الرأسمالية ، وكأنه يرعى مصالح كل الشعب ، فان الشعب فى الحقيقة لا يلعب أى دور فى ممارسة الرقابة ، اللهم الا عن طريق ممثليه فى (السلطة التشريعية) والتى عادة ينقصها الخبرة الفنية المالية .

فى حين أن جهاز المراقبة فى الاتحاد السوفييتى ، حيث تدير الدولة كل الحياة الاقتصادية للبلاد ، تمارس الرقابة بمشاركة الجماهير لصالح المجتمع الاشتراكى ، كوحدة متكاملة .

وفى هذا يقول ـ لينين : « وواقع الامر أن مسألة الرقابة بكاملها تنتهى الى ما يلى : من يراقب من ، أعنى أية طبقة تقوم بالرقابة ، وأية طبقة تتم الرقابة عليها »(١)

وتتضمن المراقبة ـ فى الاتحاد السوفييتى ـ لجميع فروع الاقتصاد والمشروعات والتنظيمات المختلفة ، وفى عملية انتاج الدخل القومى وتوزيعه واستخدامه .

كما تنفذ المراقبة بواسطة أجهزة سلطة الدولة ومؤسساتها المالية والائتمانية والوزارات والادارات المتفرعة

---

(١) الأعمال الكاملة ـ للينين ـ المجلد ٢٥ ص ٣٤٢ نقلا عن النظام المالى السوفييتى ترجمة : أحمد فؤاد بلبع ص ٣٣٤ .

عنها ، وتعتبر هذه الرقابة ، جزءا لا يتجزأ من النظام الكلى للمراقبة المالية - فى الاتحاد والجمهوريات ٠

وسوف نتناول هذا المطلب فى ثلاث مسائل :

المسألة الأولى : الاشكال الرئيسية للمراقبة :

تنقسم المراقبة المالية على نشاط المشروعات والتنظيمات والمؤسسات من حيث وقت وطريقة تطبيقها الى :

(أ) مراقبة أولية :

وتسبق العمليات النقدية ، والعمليات التى تتضمن قيما مادية ، وهى التى تتم فى مجرى فحص مشروعات الخطط المالية للمشروعات والتنظيمات والخطط التقديرية للمؤسسات والمستندات المالية ، والطلبيات الخاصة بالمواد ٠٠٠٠ الخ ٠

ومهمة المراقبة الأولية : هى كشف الموارد القائمة بأقصي طاقة ممكنة ، ومنع الاستخدام غير القانونى أو غير الملائم أو المسرف للنقود أو القيم المادية ٠

وتنفذ المراقبة الأولية عن طريق التنظيمات الأعلى والأجهزة المالية والائتمانية ، وعن طريق رؤساء الحسابات والمحاسبين الأوائل فى المشروعات ٠

ويرجع أهمية المراقبة الأولية ، الى منع الاسراف قبل أن يقع ٠

(ب) مراقبة جارية :

تطبق عادة فى المؤسسات أو المشروعات أو التنظيمات فى الوقت الذى تتم فيه العمليات أو تحدث النفقات ٠

ويقوم بتطبيقها الأجهزة المالية للدولة ، فى أثناء انجاز جانبى الايرادات والنفقات من الموازنة ٠

والغرض من هذه المراقبة : هو التأكد من أن مشروعات الدولة والمشروعات التعاونية ، تقوم بسداد المبالغ المستحقة عليها للموازنة كاملة ، وفى المواعيد المحددة ، ومن أن النفقات من الموازنة تسير خطوة خطوة ، مع انجاز خطط التشغيل وخطط الانتاج ، وتتطابق مع الحصص الفعلية المقررة لشبكة المؤسسات التى تمولها الموازنة ٠

(ج) مراقبة بعدية :

تنفذ بعد أن تكون العمليات قد تمت ، أو عندما تتم تغطية النفقات ، أو عند تلقى الدخل ٠

وبواسطة هذه الرقابة يمكن التحقق من المبرر الاقتصاد للعمليات ومن التوظيف السليم لصناديق أموال الدولة ٠

كما أنها تكشف النقاب عن الموارد غير المستغلة فى المشروعات والمؤسسات ٠

وتنفذ بواسطة المراجعة المستندية ، وعن طريق مراقبة وتحليل الحسابات والأرصدة ، وجرد المستودعات والمخازن وأى مكان آخر ، وذلك للتأكد مما اذا كانت النقدية الحاضرة والقيم الجردية تتطابق مع الأرصدة الدفترية ٠

وتكون المضاهاة ذات قيمة كبيرة - فى المراقبة البعدية - حيث يتم التوفيق بين المستندات والبيانات الخاصة بامساك الدفاتر التى توضع التقارير على أساسها فى التنظيمات التى تجرى مراجعة حساباتها ، وبين مستندات التنظيمات التى تم تسلم النقود أو المواد منها ، أو التى أرسلت اليها النقود أو المواد ٠

وعنـد اكتشاف بعض المخالفات للانضباط المـالى ، أو انفـاق غير قانونى بالمنتجات أو المـواد ، تتخذ أجهـزة المراجعة الاجراءات لتصحيحها لمنع تكرارها مستقبلا ، مع تقديم الاقتراحات لتحسين عمل المشروع أو المؤسسة ، وذلك للتوصل الى رد الخسـارة التى تحملتها الدولة أو محاسبة المسئول عند الضرورة .

وتتم المراجعة المستندية ، بناء على أمر أحد الوزراء أو أمر أحد رؤسـاء المؤسـسات المركزية فى المشروعات والتنظيمات الاقتصادية التابعة له .

والمراجعة يمكن أن تكون ـ جارجية أو داخلية ـ حسب الجهاز الذى يقوم بها .

فبالنسبة للمراجعة الخارجية : تنفذ مثلا عن طـريق لجنة الدولة للرقابة التابعة لمجلس وزراء الاتحاد السوفييتى ووزارات مالية جمهورية الاتحاد ، ومؤسسات بنك الدولة .

أمـا المراجعـة الداخلية : فتنفذ عن طريق الأجهـزة الادارية .

المسألة الثانية : مؤسسات الرقابة المالية :

تمارس الرقابة المـالية أولا ، بواسطة الأجهزة العليـا للحكومة السوفييتية وادارة الدولة ، كما تمارس بواسـطة السوفيتيات المحلية ولجانها التنفيذية .

والأجهزة الحكومية العليا ، تمـارس الرقابة المـالية ، عندما تدرس ـ موازنة الدولة ـ والتقرير المالى الخـاص بانجازها

وتتم المراقبة على سـلامة وصحة وجـدوى اقتراحـات الموازنة والايرادات المتحصلة والنفقات المدفوعة .

وتقوم السوفيتيات المحلية ، بنفس وظائف الرقابة فيما يتعلق بالموازنات المحلية .

وتمارس الرقابة فى الوحدات المالية بالاقاليم بواسطة رؤساء الحسابات والمحاسبين الأوائل للمشروعات والمؤسسات ، حيث يشاركون رؤساء المؤسسات والمشروعات مسئولية الاشراف على الانضباط المالى فى شئون الموازنة ، فضلا عن ممارسة الرقابة بواسطة المراقبين المتطوعين من بين الجماهير .

وتشرف ادارات المراقبة والمراجعة التابعة لوزارات المالية لجمهوريات الاتحاد ، على نشاط الأجهزة المالية المحلية ، وعلى التأمين الحكومى وبنوك الادخار الحكومية، ومؤسسات الموازنة والتنظيمات الاقتصادية .

كما تشرف على اعداد مشروعات - موازنات الجمهوريات والموازنات المحلية - وعلى انجازها .

والمراجعة المستندية : هى الأسلوب الرئيسي للرقابة بمقتضي هذا النظام .

وفى الجمهوريات ذات الحكم الذاتى والأقاليم والمناطق ، وفى مدن موسكو ولينجراد وطقشند ، يقوم بتوجيه نشاط المراقبة والمراجعة ، مراقبون عامون يكونون مسئولين مباشرة عن ادارة المراقبة والمراجعة ، بوزارات مالية جمهوريات الاتحاد .

وفى عواصم جمهوريات الاتحاد ، وفى المدن المقسمة الى أقسام ، يعين مراقبون أوائل يكونون مسئولين مباشرة أمام مراقب عام ، وفى بعض المدن الكبيرة يوجد عدد من مناصب المراقبين .

ولعل هذا الهيكل لنظام المراجعة والمراقبة ، يعطى له أكبر قدر من الاستقلال فى عمله .

المسألة الثالثة : أغراض المراقبة :

الغرض الرئيسي لنشاط الأجهزة المالية الخاصة بموازنة الدولة ـ فى الاتحاد السوفيتى ـ هو مراقبة اعداد مشروع الموازنة وانجازها .

أما بالنسبة للمراقبة بوجه خاص : فهى الرقابة على كل نشاط لتحضير الموازنة ، والتأكد من سلامة الخطط التقديرية والخطط المالية ، وأن الايرادات والنفقات تقسم على نحو سليم فيما بين الموازنات ، ومن أن الخطط معدة بحيث يمكن ادخال التعديلات عليها .

ويمكن تحديد أغراض المراقبة المالية التى تقوم بها الوزارات والمصالح الحكومية على مستوى الجمهورية والاتحاد فى المهام التالية :

ـ التأكد من شرعية عمليات المؤسسة أو المشروع ، أو التنظيم الاقتصادى ، أو موقع البناء الذى تجرى مراجعة أعماله خلال فترة المراجعة .

ـ التحقق من مراعاة الانضباط المالى ، والانضباط الخاص بوضع الخطط التقديرية .

ـ محاربة تبديد أموال الدولة .

ـ كشف أى استخدام غير قانونى للموارد النقدية أو المالية .

ـ التأكد من سلامة اعداد وادارة نظام المحاسبة ووضع التقارير المحاسبية ونظام مراقبة المخزون .

واخـيرا ترى التجربة ـ السوفيتية ـ انه ينبغى اقتران رقابة الدولة برقـــابة الشعب عند المركز ، وفى التقسيمات الادارية المحلية ٠

ويقولون : ان المراقبـــة من جـانب أجهـزة الرقـابة الشعبية وسيلة فعالة لجذب أقســام كبيرة من الشعب الى ادارة شـئون الدولة ، والى الرقـــابة على التمسك الدقيق بالقوانين ، ووسيلة لتحقيق الكمال فى الجهاز الحكومى ، وللقضاء على البيروقراطية ، وللتنفيذ الفورى للمقترحات التى يقدمها الشعب ٠ (١)

المطلب الرابع

تطبيق مراقبة تنفيذ الموازنة فى (مصر)

مر النظام المصرى لمراقبة تنفيذ الموازنة من الناحيـــة التاريخية بأربع مراحل :

المرحلة الأولى : تبدأ بانشـاء الموازنة المصرية عــام ١٨٨٠م ، وتنتهى بصدور دستور ١٩٢٣م ٠ وفى خلال هذه الفترة كانت المراقبـــة ادارية بحتـــه من جـــانب السلطة التنفيذية ٠

وقد أنشئت فى مصر سنة ١٩١٥م ادارة بوزارة المالية سميت (ادارة مراجعــة ايرادات ومصروفات الحـــكومة) مهمتهــا مراقبـــة تنفيـــذ الموازنـــة من حيث الايرادات والمصروفات ٠

ولكن هذه المراقبـــة الادارية يؤخـذ عليها أن السلطة

---

(١) راجع : النظام المالى السوفييتى / ترجمـــة احمد فؤاد بنبع ص ٣٣٣ وما بعدها مع مراعاة التصرف فى النقل ٠

التنفيذية تراقب نفسها بنفسها ، وهو ما يجعل هذه الرقابة غير وافية بالغرض ٠

المرحلة الثانية : تبدأ بصدور دستور ١٩٢٣م وتنتهى بانشاء (ديوان المحاسبة) فى سنة ١٩٤٢م ٠

اذ نص هذا الدستور في المادة (١٤٤) على أن يقدم للبرلمان فى بدء كل دور انعقاد عادى ـ الحساب الختامى ـ للادارة المالية عن العام المنقضي لطلب اعتماده ٠

وبذلك نشأت ـ المراقبة البرلمانية ـ اللاحقة على تنفيذ الموازنة الى جانب المراقبة الادارية ٠

المرحلة الثالثة : تبدأ بانشاء (ديوان المحاسبة) بالقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٤٢ م الصادر فى ١٧ أغسطس من نفس العام ٠

وببداية هذه المرحلة وجد نوع ثالث من المراقبة على تنفيذ الموازنة الى جانب ـ المراقبة الادارية والمراقبة البرلمانية وهو ـ المراقبة المستقلة ٠

وقد نبتت هذه الفكرة ، عندما تبين للبرلمان من مراجعة ـ الحساب الختامى ـ مراجعة كاملة ، ضرورة الاطلاع على جميع مستندات الصرف وما يقتضيه من تخصص فنى ومجهود طويل ٠

الأمر الذى أنشأ من أجله ـ هيئة مستقلة ـ عن السلطة التنفيذية تتولى عملية مراقبة تنفيذ الموازنة ـ مراقبة لاحقه على الصرف الى جانب المراقبة الادارية والبرلمانية ٠ (١)

---

(١) مالية الدولة / محمد حلمى مراد ص ٣٨٤ ٠

غير أن (ديوان المحاسبة) كان يرى أن - المراقبة اللاحقة للصرف غير وافية بالغرض ، وكان يسعى جاهدا الى جعلها - رقابة سابقة على الصرف أيضا ، وفى حدود معينة ٠

هذا وقد قدم (ديوان المحاسبة) مشرع قانون يحق له مراقبة المصروفات العامة بحيث تكون - سابقة على الصرف ولا حقه له ٠

وورد فى المذكرة الايضاحية المرفقة للمشرع ، أن التجرية ، قد دلت على هذا النوع من (المراقبة اللاحقة للصرف) قاصر عن بلوغ الغاية المنشودة منها ٠

ذلك أنه وان كان يمكن من كشف ما يظهر فى التنفيذ من مخالفات ومن محاسبة مرتكبيها ، الا أنه لا يمكن من منع وقوع المخالفات ، على عكس ما تحققه - المراقبة السابقة (١) - ، وللاسف لم يخرج هذا المشروع الى حيز الوجود ٠

وتجدر الاشارة الى أن أسلوب المراقبة فى تلك المرحلة هو - المراقبة اللاحقة للصرف - وان كان قد صدر القانون رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٦٠ بمنح ديوان المحاسبات ، سلطة - المراقبة السابقة على الصرف - لأن - المراقبة اللاحقة للصرف - قاصرة على بلوغ الغاية المنشودة من الرقابة ٠

ولكن لم تمض بضعة شهور حتى ألغى هذا الاختصاص بالقانون رقم ٤ لسنة ١٩٦١ وبالتالى وقف العمل - بالمراقبة السابقة - على أساس أنها قد تعرقل تنفيذ برامج ومشروعات خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية فى الأوقات المحددة لها (٢) ٠

---

(١) انظر : مالية الدولة / محمد حلمى مراد ص ٣٨٨٠

(٢) انظر : اقتصاديات المالية العامة / احمد حافظ الجعوينى ص ٣٤٩ وما بعدها ٠

المرحلة الرابعة : وتبدأ بانشاء (الجهاز المركزى للمحاسبات) بالقانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٦٤ الصادر فى ٢١ مارس ، وذلك ليحل محل (ديوان المحاسبة) .

وقد كفل القانون استقلال هذا الجهاز استقلالا تاما ، وهو يتكون من رئيس ونائب له يعينان بقرار من رئيس الجمهورية ، وعدد كاف من الوكلاء والأعضاء الفنيين(١)، ولا يجوز لرئيسة أن يقوم بأى عمل آخر له مرتب أو مكافأة من خزانة الدولة أو من جهة أخرى ، كما لا يجوز له مباشرة أى مهنة أخرى أو شراء شيء من أموال الدولة .

وضمانا لاستقلاله عن وزير المالية ، قرر القانون أن رئيس الجهاز يتمتع بالسلطة المخولة لوزير المالية فيما يتعلق باستخدام الاعتمادات المقررة بموازنة الجهاز وفى تنظيمه ، وادارة أعماله .

وبعد أن كان الجهاز المركزى للمحاسبات يتبع رئيس الجمهورية وفقا لقانون الجهاز - فقد صدر القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٥ م بشأن تنظيم علاقة الجهاز المركزى للمحاسبات بمجلس الشعب . ونص فى مادته الأولى : على أن يلحق الجهاز بمجلس الشعب كهيئة مستقلة تعاونه فى القيام بمهامه فى الرقابة على الأموال العامة .

كما كفل هذا القانون استقلال الجهاز بدوره عن الادارة الحكومية ونظم علاقته بمجلس الشعب ، حيث خول للمجلس سلطة تكليف الجهاز بفحص نشاط بعض المصالح الادارية أو أى جهاز تنفيذى أو ادارى أو احدى الهيئات أو المؤسسات العامة أو أحدى شركات القطاع العام أو الجمعيات التعاونية أو المنظمات الجماهيرية التى تخضع لاشراف الدولة ، أو أى مشروع من المشروعات التى تسهم فيها

---

(١) المواد ١ ، ١٣ ، ٢٤ من قانون الجهاز .

الدولة ، أو تتولى اعانتها أو تضمن حدا أدنى لأرباحها ، أو أى مشروع يقـوم على التزام بمرفق عــام أو أى عملية أو نشاط تقوم به احدى هذه الجهات ، ويتولى الجهاز اعـداد تقارير خاصـــة عن المهـام التى كلفه بها المجلس متضمنـا حقيقة الأوضاع المالية والاقتصادية التى تناولها الفحص(١)

كما يجوز للمجلس أن يكلف الجهاز باعداد تقارير عن نتائج متابعة تنفيذ ما تم تحقيقه من أهداف ، وأن يطلب منـه ابداء الرأى فى تقـارير المتــابعة التى تعدها وزارة التخطيط ٠

ولمجلس الشعب أن يطلب من الجهـــاز موافاته بكافة البيانات والمعلومات والتقارير المتعلقة بأى نشـاط يتولاه ، طبقا للاختصاصات المخولة له ٠

كما يقوم الجهـاز بتقديم تقرير الحسـاب الختـــامى للدولة عن كل سنة ماليـــة الى مجلس الشعب فى موعــــد لايتجـاوز شــــهرين من تاريخ ورود هذا الحســـاب كاملا للجهاز ، كما يقدم تقاريره الدورية لمجلس الشعب ٠

هذا وتتنوع المراقبـة التى يمارسـها الجهـــاز ، الى مراقبة مالية ومحاسبية ، ومراقبة فنية ٠

(أ) المراقبة المالية والمحاسبية :

تختص بمراقبة الايرادات والمصروفات التى تتضمنها حسابات الدولة للتـأكد من سـلامتها ، وعــــدم مخالفتهـا للقواعد المالية ، ومراجعة حسـابات المعاشات والتأمينـات الاجتماعية ٠

كما يقــوم بفحص القرارات المتعلقة بشـئون العاملين

---

(١) أنظر المادة ٢ من قانون الجهاز المركزى للمحاسبات ٠

ومراجعة حسابات التسوية والسلف والقروض ، والتسهيلات الائتمانية ، والرقابة على المخازن ، ومراجعة الحسابات الختامية لموازنة الدولة .

ويقوم الجهاز أيضا بمراجعة الحسابات الختامية للشركات ومنشآت القطاع العام ، وفحص سجلات ودفاتر ومستندات التحصيل والصرف ، وكشف حوادث الاختلاس والاهمال والمخالفات المالية ، وبحث أسبابها ووسائل تلافيها مستقبلا ، كما يختص أخيرا بمراجعة تقارير مراقبى الحسابات والشركات التى تدخل فى اختصاصه (١) .

(ب) أما الرقابة الفنية :

فانها تهدف لتقييم تصرفات المشرفين على الهيئات العامة وشركاتها فيما يختص بأعمال الادارة والتنظيم .

فقد يختص بمراجعة سجلات خطة التنمية ، وكذلك سجلات متابعة تنفيذها ، وتحقيق أهدافها ومراجعة حسابات التكاليف والأعمال للتأكد من أنها نفذت فى حدود المبالغ المعتمدة لها وتقويم نتائجها .(٢)

كما يختص الجهاز بفحص ومراجعة حساب أو عمل آخر يعهد اليه بفحصه أو مراجعته من رئيس الجمهورية أو مجلس الشعب أو رئيس الوزراء ، ويقوم رئيس الجهاز بتبليغ ملاحظاته الى الجهة التى طلبت الفحص (٣).

ويقوم الجهاز بفحص اللوائح الادارية والمالية والمحاسبية للتحقق من مدى كفايتها واقتراح وسائل تلافى النقص فيها (٤).

---

(١) انظر : المادة ٣ من قانون الجهاز المزكرى للمحاسبات .
(٢) انظر : المادة ٤ من قانون الجهاز المركزى للمحاسبات .
(٣) انظر : المادة ٥ من قانون الجهاز المركزى للمحاسبات .
(٤) انظر : المادة ٦ من قانون الجهاز المركزى للمحاسبات .

وللجهاز فى سبيل القيام بمهامه المشار اليها ، أن يفحص السجلات والحسابات والمستندات المؤيده لها ، وأى مستند أو سجل أو أوراق أخرى يرى لزومها للقيام باختصاصاته على الوجه الأكمل ، وذلك فى مقر الجهاز أو فى الجهة الموجودة بها السجلات بواسطة موظفين ينتدبهم لهذا الغرض (١) ٠

كما يحق للجهاز القيام بمعاونة وتفتيش الأعمال للتأكد من أن المصروفات صرفت فى الوجهة المقررة لها من جهة ، وتقديم نتائجها من جهة أخرى (٢) ٠

وللجهاز توجيه الملاحظات الى الموظفين المختصين ويلتزم هؤلاء بالرد عليها خلال شهرين من تاريخ ابلاغها (٣) ٠

وأخيرا يتولى الجهاز وضع تقارير ، ربع سنوية الى جانب تقارير سنوية عن نتائج أعماله ومسئولياته ، ورفعها الى رئيس الجمهورية خلال شهرين من انتهاء فترة كل تقرير منها (٤) ٠

هذا ويلاحظ أن الجهاز ، يعد ملاحظاته على مراجعة الحسابات والسجلات ، ونتائج الأعمال ، وتكلفة الأداء ، ومعدلاته ، ويقوم بتبليغها دوريا الى الوزراء ، ومجالس ادارة الهيئات والمؤسسات العامة والشركات والمنشآت التابعة لها فيما يخصه ٠

وبذلك يستطيع أصحاب الشأن اتخاذ الاجراءات

---

(١) المادة ٧ من قانون الجهاز ٠
(٢) المادة ٩ من قانون الجهاز ٠
(٣) المادة ١١ من قانون الجهاز ٠
(٤) المادة ١٠ من قانون الجهاز ٠

اللازمة لتصحيح الأوضاع وتخفيض التكاليف ، ومراجعة الأخطاء ، وقد يقتضي الأمر تغيير أعضاء مجالس ادارة بعض الشركات والمنشآت نتيجة ذلك (٥) ·

---

(٥) انظر : علم المالية العامة / احمد جامع ج ١ ص ٣٩٧ وما بعدها ، والجريدة الرسمية ـ السنة الثامنة عشر ـ العدد ٢٥ (فى ١٩ يونيه ١٩٧٥) ·

الفصل الثالث

عقوبات المخالفات المالية لتنفيذ الموازنة

يقصد بالمخالفات المالية : هى تلك التى من شأنها أن تؤدى بطريقة مباشرة الى ضياع حقوق مالية الدولة ٠ وسوف نقصر الحديث هنا على تطبيق العقوبات - بجمهورية مصر العربية - فى خمس نقاط :

أولا : المخالفات المالية :

اعتبر القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٦٤ فى المادة (١٢) والخاص بالجهاز المركزى للمحاسبات ، المخالفات المالية فيما يلى :

(أ) عدم الرد على ملاحظات الجهاز أو مكاتباته بصفة عامة أو التأخير فى الرد عليها بغير عذر مقبول ٠

ويعتبر فى حكم عدم الرد ، الاجابة غير الوافية بقصد المماطلة والتسويف ٠

(ب) التأخر دون مبرر فى ابلاغ الجهاز خلال الموعد المحدد بما تتخذه الجهة الادارية المختصة فى شأن المخالفة التى يبلغها بها الجهاز ٠

(ج) عدم موافاة الجهاز بغير عذر مقبول بالحسابات ونتائج الأعمال والمستندات المؤيدة لها فى المواعيد المقررة، أو بما يطلبه من أوراق أو وثائق أو غيرها مما يكون له الحق فى فحصها أو مراجعتها أو الاطلاع عليها طبقا للقانون ٠

ثانيا : الادارة المركزية للمخالفات المالية :

نظم القرار الجمهورى رقم ١٣٤٩ لسنة ١٩٦٤ بشأن تشكيل وتنظيم الجهاز المركزى للمحاسبات ٠ (١) الادارة المركزية للمخالفات المالية على الوجه التالى :

تباشر اختصاصاتها بالنسبة لكل من الجهاز الادارى للدولة ولوحدات قطاع الأعمال ، وذلك للتأكد من أن الاجراءات القانونية المناسبة قد اتخذت بالنسبة للمخالفات المالية التى تكون قد وقعت فى أى من الوزارات أو المصالح أو هيئات الحكم المحلى أو المؤسسات أو الهيئات والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها ، أو الجمعيات التعاونية أو الهيئات المعانة ٠

وأن المسئولية عن هذه المخالفات قد حددت ، وأن الاجراءات القانونية المناسبة قد اتخذت لمحاسبة المسئولين عنها ٠

وتقوم فى سبيل ذلك :

١ - بمراجعة القرارات الادارية التى تتخذ بالنسبة للمخالفات المالية التى تكتشفها الوزارات والمصالح أو هيئات الحكم المحلى أو وحدات قطاع الأعمال أو الهيئات المعانة أو التى تكشف عنها مراجعة أو تفتيش الجهاز المركزى للمحاسبات ٠

٢ - ابداء الرأى بشأن هذه القرارات ورفعها الى رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات فى خلال المدة المحددة قانونا لامكان اتخاذ الاجراءات القانونية بشأنها ٠٠

---

(١) انظر : الجريدة الرسمية العدد ٨٨ - فى ١٥ ابريل ١٩٦٤.

ثالثا : دور النيابة الادارية : -

اذا أسفر تقرير الجهاز المركزى للمحاسبات عن حدوث مخالفات مالية ، فان الموظف المسئول يحال فى هذه الحالة الى - النيابة الادارية ، التى تم انشاؤها بالقانون رقم ٢٨٠ لسنة ١٩٤٥ المعدل بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ٠

هذا وللنيابة قسمان : قسم الرقابة وقسم التحقيق ٠ ويختص قسم الرقابة ، باجراء الرقابة والتحريات اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والادارية ، وكذلك فيما يحال اليه من الجهات الادارية المختصة ، وفيما يتلقاه من شكاوى الأفراد والهيئات التى يثبت الفحص جديتها ٠

فاذا رأت النيابة الادارية حفظ الأوراق ، أو أن المخالفة لا تستوجب توقيع جزاء أشد من الخصم من المرتب مدة لا تتجاوز (١٥) خمسة عشر يوما ، فانها تحيل أوراق التحقيق الى الوزير أو من ينتدبه من وكلاء الوزارة أو الرئيس المختص ٠

وعلى الجهة الادارية خلال (١٥) خمسة عشر يوما من تاريخ ابلاغها نتيجة التحقيق أن تصدر قرارا بالحفظ أو بتوقيع الجزاء ٠

فاذا رأت الجهة الادارية تقديم الموظف الى المحاكمة أعادت الأوراق الى النيابة الادارية لمباشرة الدعوى أمام المحكمة التأديبية المختصة ٠

ويجب أن يخطر رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات بالقرارات الصادرة من الجهة الادارية فى شأن المخالفات المالية ، ولرئيس الجهاز خلال (١٥) خمسة عشر يوما من تاريخ اخطاره بالقرار أن يطلب تقديم الموظف الى المحاكم التأديبية ٠

وإذا رأت النيابة الادارية أن المخالفة تستوجب جزاء يجاوز الخصم من المرتب لمدة أكثر من (١٥) خمسة عشر يوما ، أحالت الأوراق الى المحكمة المختصة مع اخطار الجهة التى يتبعها الموظف بالاحالة .

وإذا أسفر التحقيق عن وجود جريمة أحالت النيابة الادارية الأوراق الى النيابة العامة ، لتطبيق مواد قانون العقوبات الخاصة فى هذا الشأن .

رابعا : عقوبات المحاكم التأديبية :

العقوبات التى يجوز للمحاكم التأديبية توقيعها هى : الانذار - الحرمان من المرتب مدة لا تزيد عن شهرين ، الوقف عن العمل بدون مرتب مدة لا تزيد عن ثلاثة شهور ، خفض المرتب أو الدرجة أو الاثنين معا ، العزل من الوظيفة .

خامسا : عقوبات المحاكم الجنائية :

حدد قانون العقوبات ، اختلاس الأموال العامة والاستيلاء عليها بغير حق فى المواد ١١٢ ، ١١٣،١١٣ مكرر عقوبات .

فبالنسبة لاختلاس الموظف الأموال التى سلمت اليه . تنص المادة ١١٢ - « يعاقب بالأشغال الشاقة المؤبدة كل موظف أو مستخدم عمومى اختلس أموالا أو أوراقا أو أمتعة أو غيرها مسلمة اليه بسبب وظيفته ، وتكون العقوبة الأشغال الشاقة المؤبدة اذا كان الجانى من مأمورى التحصيل أو المندوبين له ، أو الأمناء على الودائع أو الصيارفة الموظفين بحساب النقود ، واختلس شيئا مما سلم اليه بهذه الصفة »

ويميز هذه الجريمة أنها لا تقع الا من موظف عام على أموال فى عهدته بحكم الوظيفة .

وبخصوص استيلاء الموظف بغير حق على مال للدولة أو لاحدى الهيئات العامة .

فتنص المادة - ١١٣ - «يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة كل موظف عمومى استولى بغير حق على مال للدولة أو لاحدى الهيئات أو المؤسسات العامة أو الشركات أو المنشآت اذا كانت الدولة أو احدى الهيئات العامة تساهم فى مالها بنصيب ما . أو سهل ذلك لغيره .

فاذا وقع الفعل غير مصحوب بنية التملك تكون العقوبة الحبس والغرامة التى لا تزيد على خمسمائة جنيه أو احدى هاتين العقوبتين . »

أما بالنسبة للاختلاس والاستيلاء على أموال المؤسسات والشركات ونحوها .

فتنص المادة - ١١٣ مكرر - « يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على سبع سنين كل عضو بمجلس ادارة احدى الشركات المساهمة أو احدى الجمعيات التعاونية أو النقابات المنشأة طبقا للأوضاع المقررة قانونا ، أو احدى المؤسسات أو الجمعيات المعتبرة قانونا ذات نفع عام .

وكذلك كل مدير أو مستخدم فى احداها اختلس أموالا وأوراقا أو أمتعة أو غيرها مسلمة اليه بسبب وظيفته واستولى بغير حق على مال لها أو سهل ذلك لغيره .

فاذا وقع الفعل غير مصحوب بنية التملك تكون العقوبة الحبس والغرامة التى لا تزيد على مائتى جنيه أو أو احدى هاتين العقوبتين » .

هذه المادة . تشمل الركن المادى وفق ما جاء فى المادتين ١١٢و١١٣ وهو اختلاس المال المسلم بسبب الوظيفة

أيا كان صاحبه ، وسـواء كانت قيمته مادية أم اعتبارية ، ويشمل استيلاء الغير بغير حق على أموال هذهالجمعيات والمؤسسات .

والركن المعنوى يستدعى نية التملك فى الاختلاس ، أما فى جريمة الاستيلاء بغير حق فقد تنصرف نية الفاعل الى تملك المال أو مجرد استعماله ورده(١) .

وبالاضـافة الى ذلك اذا كان الاختـلاس أو الاسـتيلاء مقرونا بنية التملك فيحكم بالعـزل والرد وغرامة مساوية لقيمة ما اختلسه أو استولى عليه(٢).

---

(١) يلاحظ : أن الاختلاس أو الاستيلاء يقع من اشخاص لا يعدون فى حكم الموظفين ونص فى المادة - ١١٩ - أنه يعد موظفين عموميين فى تطبيق أحكام هذا الباب الاشخاص المشار اليهم فى المادة - ١١١ - من هذا القانون اذ اضاف القانون ١٩٦٢/١٢٠ فقرة سادسة الى هـذه المادة واعتبر بمقتضاها فى حكم الموظفين اعضاء مجالس ادارة ومديرو ومستخدمو المؤسسات والشركات والجمعيات والمنظمات والمنشآت اذا كانت الدولة او احدى الهيئات العامة تساهم فى مالها بنصيب ما بأية صفة كانت .

(٢) مادة - ١١٨ - من قانون العقوبات .

« تعقيــــب »

حول مراقبة تنفيذ موازنة الدولة فى الفكر المعاصر

وبعد عرض مراقبة تنفيذ الموازنة العامة للدولة - فى الفكر المعاصر - يجدر بنا أن نستخلص بعض الأمور التى ينبغى اتباعها عند تنفيذ المراقبة ٠

١ - استقلال الهيئات الرقابية :

يجب أن تكون هيئات المراقبة المالية مستقلة عن أجهزة التنفيذ الى أقصي ما يمكن ، لأن الجمع بينهما يؤدى حتما الى طغيــان التنفيذ على اختصاص الرقابة ، ولا تستطيع الرقابة أن تحافظ على موضوعيتها ٠

فضلا عن ذلك فان السلطة التنفيذية تجرد هيئة الرقابة التابعة لها من حريتها والتعبير عن رأيها ٠

٢ - التنوع فى مجالات المراقبة :

اذا كانت وحدة العمل فى مجال التنفيذ شيئا ضروريا، فان التنوع فى مجال الرقابة قد يكون ضروريا لازما ٠

هذا بالاضافة الى التنسيق بين هيئات الرقابة المالية ، الأمر الذى يؤدى الى تطويرها وتحسينها ، عن طريق تبادل المعلومات والخبرات والأساليب المختلفة ٠

٣ - تحــديد نطــاق كل من السلطة التنفيذية والســلطة التشريعية :

ليس من الضرورى أن تقف المراقبة فى وجه التنفيــذ

موقف الخصم المعارض ، ولا أن يقف التنفيذ أيضا هـذا الموقف ٠

فـاذا تجابهت سلطتان مسـتقلتان ، ووقف كل منهما موقف العداء للأخرى أدى ذلك الى تجميد نشاطهما ، الأمر الذى يجب معه تحديد نطاق كل منهما بعناية ودقة ، بحيث لا يحصل طغيان من سلطة على أخرى ٠

٤ ـ ضرورة تعزيز الموظفين القائمين بالمراقبة :

المراقبة مهمة شاقة ، وقد يجنى ثمارها القائمون على التنفيذ ، فمن هنا أصبح ضروريا تعزيز الموظفين المعهود اليهم بالرقابة من الناحية المعنوية والقانونية والمالية ٠

٥ ـ تطوير المراقبة الى مراقبة انمائية :

ان تطور الموازنة من موازنة حسـابية وماليـة ، الى موازنة انمائية ذات طابع اقتصادى واجتماعى ٠ يستوجب أن تتطور المراقبة المالية أيضا ، فتصبح ذات طابع أقتصادى واجتماعى (مراقبة انمائية) ٠٠

ولا شك أن البلدان المتنامية هى أحوج مـا تكون الى هذا التطوير ٠

٦ ـ توسيع صلاحيات أجهزة المراقبة :

ان توسيع صلاحيات أجهـزة المراقبة أمر ضرورى ، وذلك فيما يتعلق بحـق الاطلاع على المستندات والسجلات العائدة للاشخاص الحقيقيين والمعنويين ، والذى من شأنه زيادة الايرادات وسد العجز ان وجد ٠

٧ ـ فاعلية المراقبة للسلطة التشريعية :

ان مراقبة السلطة التشريعية لا يتحقق لهـا الفـاعلية الكافية ، الا اذا قامت الهيئات المنوط بها المراقبة ، بتقديم تقريرها السنوى الى مجلس النواب فى الوقت المناسب ٠

* * *

الباب الثاني

مراقبة الموازنة العامة للدولة

فى

ضـوء الاسـلام

مراقبة الموازنة العامة للدولة

فى

ضـوء الاســلام

تهيـــيد :

الرقابة بمفهومها العـــام : هى عملية متابعة دائمـة ومستمرة ، تقوم بها السلطة نفســها أو بتكليف غيرها • وذلك للتأكد من أن ما يجرى عليه العمـل ، وفقـا للخطط الموضوعية ، والسياسات المرسومة والبرامج المعدة ، وفى حدود القوانين والقواعد والتعليمات المعمول بها ، لتحقيق أهداف معينة •

وهى بذلك تستهدف متابعة العمـل ، والتأكد من أن ما يجرى عليه يسير فى مســاره الطبيعى ، كما تستهدف الكشف عن الأخطـاء والانحرافات ، وتصحيحها وتحــديد المسئولية فى المسائل التى تتطلب ذلك •

كما وأن أثرها يظهر فى تحسين الأداء تحسينا مستمرا، ويربى حاسة القدرة على اكتشاف الأخطـاء الطفيفة التى يحتمل أن يقع فيها كل فرد لو صادف نفس الظروف •

والرقابة بهــذا المفهوم ، كان معمولا بها فى الدولة الاســلامية بكل دقة وأمــانة ، بالرغم مما كان يتبــع فى اختيار الولاة والعمال ممن تتوافر فيهم قوة الايمـــان ، ومضـــاء العــزيمة والحــرص على مراقبـــة الله فى كل ما يقومون به من أعمال خصوصا بعد أن أرسخ الاسلام فى نفوسهم البعد عن الانحراف ـ اهتداء بقوله تعالى :

« ان الله كان عليكم رقيبا » (١) وقوله عز وجل : « وكان الله على كل شىء رقيبا » (٢)

واحكاما للرقابة والمسئولية ، فقد وضع الاسلام اطارا لمراقبة ومحاسبة الأفراد والجماعة ، عملا بقوله تعالى : « وكل انسان ألزمناه طائره فى عنقه ونخرج له يوم القيامة كتابا يلقاه منشورا . اقرأ كتابك كفى بنفسك اليوم عليك حسيبا » (٣) . وقوله عز وجل : « وترى كل أمة جاثية كل أمة تدعى الى كتابها اليوم تجزون ماكنتم تعملون . هذا كتابنا ينطق عليكم بالحق انا كنا نستنسخ ما كنتم تعملون » (٤)

وقد كان الحساب عادلا ـ لا ظلم فيه ولا جور ـ كما كان الجزاء مناسبا ـ لا زيادة فيه ولا تطفيف تمشيا مع قوله تعالى : « ونضع الموازين القسط ليوم القيامة فلا تظلم نفس شيئا . وان كان مثقال حبة من خردل أتينا بها وكفى بنا حاسبين » (٥) وقوله عز وجل : « والوزن يومئذ الحق . فمن ثقلت موازينه فأولئك هم المفلحون . ومن خفت موازينه . فأولئك الذين خسروا أنفسهم بما كانوا بآياتنا يظلمون » . (٦)

هذا ومن التعاليم التى وضعها الاسلام أسسا للمراقبة، والتى تقضي بأن يراقب المسلم نفسه وأخاه ، ويراجع الولاة والعمال اذجانبوا الصواب . قوله تعالى : « وقل اعملوا

---

(١) سورة النساء الآية : ١

(٢) سورة الأحزاب الآية : ٥٢ ـ (الرقيب هو المراقب الذى يحفظ عليك جميع افعالك . وهذه صفته تعالى : فانه يجب أن يخاف ويرجى) .

(٣) سورة الاسراء الآية : ١٣ .

(٤) سورة الجاثية الآية : ٢٨ ، ٢٩ .

(٥) سورة الانبياء الآية : ٤٧ .

(٦) سورة الاعراف الآية : ٨ ، ٩ .

فسيرى الله عملكم ورسـوله والمؤمنـون » (١) وقوله عز وجل : « والمؤمنون والمؤمنات بعضهم أولياء بعض يأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر » . (٢)

ومن توجيهات رسول الله ـ صلى الله عليه وسلم ـ فى هذا الشأن قوله : « والذى نفسي بيـده لتأمرن بالمعروف ولتنهون عن المنكر أو ليوشكن الله أن يبعث عليكم عقابا منه . ثم تدعونه فلا يستجاب لكم » . (٣) وقوله : « من رأى منكم منكرا فليغيره بيده . فان لم يستطع فبلسانه . فان لم يستطع فبقلبه وذلك أضعف الايمان » . (٤)

والثابت أن الدولة الاسلاميـة ، كانت حريصـة على توفير أجهزة مراقبة موازنة الدولة ، التى تقوم على رقابة تصرفات الولاة والعمال وتحاسبهم ، وتستوفى لبيت مال المسلمين ما هو مفروض من الموارد ، وتأخذ على يد من تعلم أنهم قد أثروا من جباية المـال دون وجـه حـق ، وتعزلهم وتصادر ما يملكون كله أو بعضه .

كما كانت تراعى عنـد انفـاق أموال الدولة تحقيـق مصالح . جميع الأمة ، وفقـا لمبادىء الشريعة الاسلامية وأصولها العامة ، غير متأثرة بالأهواء والشهوات ، وغير متجـاوزة حـدود ما تتطلبه المصلحة الحقيقية للأفـراد والجماعات .

ولذا فقد صور لنا ـ عمر بن الخطاب ـ رضي الله عنه ـ

---

(١) سورة التوبة الآية : ١٠٥ .
(٢) سورة التوبة الآية : ٧١ .
(٣) رواه الترمذى .
(٤) رواه مسلم .

السياسة المالية للدولة ، بقوله : « أن يؤخذ بالحق ، ويعطى فى الحق ، ويمنع من الباطل » ٠(١)

وهكذا نجد التوجيهات الاسلامية التى وردت فى كتاب الله والتى وضعها رسول الله - صلى الله عليه وسلم - حول عملية مراقبة الموازنة العامة للدولة ، ومحاسبة العاملين على تنفيذها ٠ والتى سار عليها الخلفاء الراشدون كثيرة فى هذا الشأن ٠

هذا وقد دار الحديث فى هذا الباب حول ثلاثة فصول:

١ - الفصل الأول :

المراقبة من حيث الجهة المنوط بها فى الاسلام

٢ - الفصل الثانى :

المراقبة من حيث توقيتها فى الاسلام

٣ - الفصل الثالث :

عقوبات المخالفات المالية للموازنة فى الاسلام

---

(١) الخراج / لأبى يوسف ص ١٤١ ٠

الفصل الأول

المراقبة من حيث الجهة المنوط بها فى الاسلام

تمهيـــــد :

من المسلم به لضمان حسن سير العمل ، أن تكون هناك رقابة فعالة ، حتى يؤدى القائمون بها أعمالهم خير قيام ٠
ولهذا فقد وضع الاسلام قواعد ومبادىء وأصولا عامة للمراقبة ، محكمة التطبيق ، تقوم بها أجهزة خاصة ، بجانب المراقبة الذاتية النابعة من النفس البشرية للمسلم ٠

ففى صدر الاسلام ، أنشئت الدواوين ، والاجهزة التى تقوم بهمة المراقبة على مالية الدولة ٠

فقـــد أنشيء ديوان الخراج ، وديوان المستغلات (أو الايرادات المتنوعة) ، وديوان الخاتم ، وديوان الزمام ، وديوان السلطنة وغير ذلك ٠

كما سنوا نظام التحقيق مع الجباة ، وموظفى الخراج عند اعتزالهم أعمالهم ، وكانوا يعزرون حتى يقـروا بمـا سلبوه من أموال الدولة ، وكان للتحقيق معهم أماكن خاصة تسمى (دار الاستخراج) ٠ (١)

وفى هذا الصدد يقول أبو يوسف : « كل ما عمل به والى الخراج من الظلم والعسف ، فانما يحمل أنه قد أمر به ، وقد أمر بغـيره ، وان احللت بواحد منهـم العقـوبة الموجعة ، انتهى غيره واتقى وخاف ٠

---

(١) الطرق الحكمية / لابن قيم الجوزية ص ٨ ٠

وان لم تفعل هـذا بهم ، تعدوا على أهل الخراج واجترؤا على ظلمهم وتعسفهم وأخذهم بما لا يجب عليهم.

واذا صح عندك من العامل والوالى تعد بظلم وعسف وخيانة لك فى رعيتك واحتجاز شىء من الفىء أو خبث طعمته ، أو سوء سيرته فحرام عليك استعماله والاستعانة به ، وأن تقلده شيئا من أمور رعيتك أو تشركه فى شىء من أمرك ، بل عاقبه على ذلك عقوبة تردع غيره من أن يتعرض لمثل ما تعرض له » (١)

ومن أهـم ما ظهـر فى تلك الفترة ، انشـاء دار الاستخراج ، للتحقيق مع الولاة والعمـال عند عزلهـم ، واستعمال القوة فى ذلك لمنع انتشار الرشوة والفساد .

كما ظهر نظام لرفع التظلمات ، وتحديد يوم لها ، وكان ذلك أساس وبداية لنظـام (ولاية المظـالم) والذى تعتبر طبيعة عمله قضائية .

ومن أهم أجهزة المراقبة التى ظهرته نظام (المحتسب) والذى يعتبر طبيعة عمله ادارية .

ولم تتوقف اختصاصات المراقبـة على اختصاصات ـ والى المظالم ووالى الحسبة ـ وعلى تنظيم الدواوين لضبط موارد الدولة ونفقاتها ومراقبة تنفيـذها ، بل اعتمـدت أمورا أخرى لا تقل أهمية عن ذلك ، ألا وهى دقة اختيـار القائمين بأعمال المراقبة ووجود رقابة شعبية مستنيرة من المسلمين أنفسهم تقوى بها (هيئات الشورى) فضـلا عن واجب النصح الذى كلف به كافة المؤمنين .

وفى ضوء المفاهيم السابقة للمراقبة فى الفكر الاسلامى

---

(١) الخراج / ابو يوسف ص ١١١ .

يقتضـينا البحث أن نتنـاول أجهـزة المراقبة ودواوينها واختصاصاتها وسلطاتها ومسئوليتها فى أربعة مباحث : -

المبحث الأول :

المراقبة الفردية والجماعية وهيئة الشـورى للموازنة

المبحث الثانى :

المراقبة الادارية لموازنة الدولة ·

المبحث الثالث :

مراقبة ولاية الحسبة لموازنة الدولة ·

المبحث الرابع :

مراقبة ولاية المظالم لموازنة الدولة ·

المبحث الأول

المراقبة الفردية والجماعية وهيئة الشورى للموازنة

تختلف مراقبة الموازنة فى الفكر الاسلامى عنهـــا فى الفكر المعاصر ، فبينما لا توجـد رقابة ذاتيـة فى الفكـر المعاصر ، نجدها فى المقام الأول فى الفكر الاسلامى .

كما أن المراقبة الجماعية فى الفكر الاسلامى ، تختلف تماما فى الفـــكر المعاصر ، اذ يحـــق لكل فرد من كافـة المسلمين مراقبة موازنة الدولة .

بخلاف الفكر المعاصر الذى حصر مراقبـــة الموازنة فى ممثلى الشعب عن طريق المجالس النيابية .

هذا وسوف نتناول هذا المبحث فى ثلاثة مطالب :

المطلب الأول

المراقبة الفردية لموازنة الدولة فى الاسلام

الذى لا شك فيه ، أن الاسلام جعل المسلم رقيبـــا على نفسه ، يحاسبها على ما يصدر منها من أفعال وأقوال .

لقوله سبحانه وتعالى : « بل الانســـان على نفســـه بصيرة » (١) .

ولأنه سبحانه وتعالى يراقب كل شيء ، ويراقب سلوك الفرد فى جميع تصرفاته وأعماله ، لقوله تعالى : « وكان

---

(١) سورة القيامة الآية : ١٤ .

الله على كل شيء رقيبا » (١) ولقوله عز وجل : « ان الله كان عليكم رقيبا »(٢) ٠

ولذا كانت مراقبة ايرادات الدولة ومصروفاتها فى الصدر الأول الاسلامى - مع بساطة الحياة وعدم تعقيدها - لا تقتضي بالضرورة وجود أجهزة ودواوين متخصصة لهذا الغرض ٠

بل كان يكفى ما أنزله الله سبحانه وتعالى فى كتابه الكريم من أحكام ومبادىء عامة ، وتوجيهات رسول الله - صلى الله عليه وسلم - فى هذا الشأن ٠

فمن أهم هذه المبادىء العامة قوله تعالى : « ولا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل وتدلوا بها الى الحكام لتأكلوا فريقا من أموال الناس بالاثم وأنتم تعلمون »(٣) ٠

فالمسلم الحقيقى تعصمه مراقبة نفسه من أكل أموال الناس أو أكل أموال الدولة بالباطل ، أو أن يقدم الأموال رشوة للحكام ليحصل بالباطل على أموال الغير أو منافع ذاتية ٠

فالعاملون بالدولة ، الذين يقومون بالتقييم أو التقدير أو غيره ، لا بد وأن يراعوا فى ذلك القسطاس المستقيم ، فلا يبخسوا الناس أشياءهم ، ولا يبخسوا الدولة حقها نظير مبالغ يحصلون عليها سحتا ، وحراما من أصحاب الشأن ٠

ان عقيدة المسلم تجعله يراقب نفسه مراقبة تمنعه من

---

(١) سورة الأحزاب الآية : ٥٢ ٠
(٢) سورة النساء الآية : ١ ٠
(٣) سورة البقرة الآية : ١٨٨ ٠

أن يأخذ أموال الدولة بغير حق ، وتجعله يؤدى حق الدولة كاملا دون حاجة الى رقيب غير عقيدته الصادقة .

ولذا كانت المراقبة الفردية ، أفضل أنواع الرقـــابة ، حيث ينتفى معها أى مؤثر أو ضغط .

فالفرد أقدر على تفهم واجباته ، وتحديد موقفه من كل عمل،كما أنه أقدر على تقويم نفسه وتحديد مدى اجادته للعمل الذى يقوم به ، وكذلك أكثر الناس رغبة فى تصحيح أعماله حتى لا يكتشف غيره أخطاءه .

كما وأن الوازع الدينى لدى المسلم ، يهديه الى الحـق، ويؤكد له أنه لا بد من مراعاة الله ومراقبته .

فهو يحقق للمسلم ما أطلق عليه اسم البصيرة فى قوله تعالى : « بل الانسان على نفسه بصيرة »(١) .

هذه البصيرة : هى وسيلة مراقبة الله تعالى فى الخفاء. لقوله تعالى : « ان الذين يخشون ربهم بالغيب لهـم مغفرة وأجر كبير » (٢) .

وهى التى تدفع الفرد الى احسان العمل وكأنه يرى الله سبحانه وتعالى . لقوله ـ صلى الله عليه وسلم ـ : « الاحسان أن تعبد الله كأنك تراه ، فان لم تكن تراه فانه يراك » (٣) .

---

(١) سورة القيامة الآية : ١٤ .
(٢) سورة الملك الآية : ١٢ .
(٣) رواه مسلم .

أمثلة لتطبيقات المراقبة الفردية للموازنة

● عندما فتح الله على المسلمين فى - معركة القادسية - أقبل رجل من الجيش الى صاحب الأقباض وقدم اليه أمانات من حقوق - بيت المال - كان يحملها .

فسأله سائل : هل أخذتَ منها شيئا ؟ . فأجاب : والله لولا الله ما أتيتكم بها .

فقالوا له من أنت . ؟ . فقال لهم : والله لا أخبركم فتحمدونى ولكنى أحمد الله وأرضي بثوابه .

فسألوا عنه فاذا هو عامر بن عبد القيس (١) .

● بعث سعد بالأخماس الى أمير المؤمنين - عمر ابن الخطاب - رضي الله عنه - وفيها سيف كسرى ومنطقته وزبرجده . فلما رآه عمر قال : « ان قوما أدوا هذا لذووا أمانة .. فقال له بعض الحاضرين : « انك أديت الأمانة الى الله تعالى ، فأدوا اليك الأمانة ، ولو رتعت رتعوا » (٢) .

● كان عمر بن عبد العزيز - ينظر فى شئون المسلمين على ضوء احدى شموع بيت المال ، اذ بمحدثه يسأله عن أحواله .

فيقوم عمر - ليطفىء الشمعة ويضيء غيرها .

فيتساءل محدثه عن سبب ذلك .

فيقول عمر : كنت اضأت شمعة من مال المسلمين وأنا

---

(١) مع الرعيل الاول / محب الدين الخطيب ص ١٦٠ .

(٢) السياسة الشرعية / لابن تيمية ص ٢٩ ، ٣٠ (ومعنى رتعت: اكلت ما شئت)

فى مصالحهم ، أما وقد سألتنى عن حالى ، فقد أضـــأت شمعة من مالى الخاص (١) •

هذه المراقبة الفردية ، قلت فى هذا العصر ، فبعد أن كان المسلمون الأولون يحرصون على تأدية ما وجب عليهم نحو الدولة من أموال خاصة ـ الزكاة ـ بل كانوا يتسابقون الى انفاق أموالهم فى مصالح المســـلمين ، ومنافع الدولة العامة •

أصبح الآن التجنب الضريبى عملا مشروعا ، اذا استطاع الممول أن ينفذ من احدى ثغرات التقنين الضريبى •

هذا فضلا عن التهرب الضريبى الذى يلجـــأ اليـــه الممولون مخالفين فى ذلك القوانين الضريبية •

الأمر الذى يؤدى فى الحالتين الى امتناع الممول عــن أداء الضريبة ، وحرمان خزانة الدولة حقها من الايرادات ، مما يتنافى وتعاليم الاسلام الحنيف •

كما وأن المتتبع لبعض حوادث اختلاس الأموال العامة فى هذا العصر ، يتبين له رغم سلامة النظم الموضوعيـــة للمراقبة(الادارية والسياسية والمستقلة)•أن بعض العاملين على تنفيـــذ الموازنة ، لم يكونوا على مســـتوى من حسن الاخلاق ويقظة الضمير ، لفقدان الوازع الدينى عندهم •

الأمر الذى يتطلب بطبيعة الحال ، رقابة أشد ، وأجهزة رقابية متخصصة ، تستطيع بوسائلها التحقق من تحصيل ايرادات الدولة ، وكيفية انفاقها بكل دقة وأمانة •

---

(١) النفقات العامة فى الاسلام / يوسف ابراهيم يوسف ص ٢٥١•

المطلب الثانى

المراقبة الجماعية لموازنة الدولة فى الاسلام

ان المراقبة الجمـاعية : تعنى رقـابة الجمـاعة على تصرفات الجهاز الادارى ، فكل مواطن من حقه أن يراقب تصرفات الأجهزة الادارية على جميع مستوياتها ٠

والاسلام أول من عرف هـــذا النوع من الرقابة ، فى أروع صورة له ، فكان الجميع يتقبل النقد بنفس راضية ، بل ويعترف بخطئه ان كان مخطئا ٠

فالدين النصيحة لله ولرسوله ولعامة المؤمنين وخاصتهم

وسندهم فى ذلك قوله عز وجل : « وقل اعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون » ٠(١)

قال مجاهد : هـذا وعيـــد من الله تعالى للمخالفين أوامره بأن أعمالهم ستعرض عليه تعالى وعلى رسوله ـ صلى الله عليه وسلم ـ وعلى المؤمنين ٠

وقد يظهر الله تعالى ذلك للناس فى الدنيا ، كما قال الامام أحمد : عن أبى سعيد مرفوعا عن رسول الله ـ صلى الله عليه وسلم ـ أنه قال : « لو أن أحدكم يعمل فى صخرة صماء ليس لها باب ولا كوة ، لأخرج الله عمله للناس كائنا ما كان ٠ (٢)

وعلى ذلك فالمسلمون كافة رقباء ، وأن من الأمور التى تنوط بهم مراقبة تنفيذ الموازنة العامة للدولة ٠

---

(١) سورة التوبة الآية : ١٠٥ ٠

(٢) انظر : تفسير القرآن العظيم / لابن كثير ج ٢ ص ٣٨٦ ٠

أمثلة لتطبيقات المراقبة الجماعية للموازنة :

● كان رسول ـ الله صلى الله عليه وسلم ـ يستمع الى أخبار الولاه من الوفود التى تصل ـ المدينة المنورة ـ من جهة ولايته ، ويحقق فيما ينقل اليه من أخبار عماله ٠

فقد روى أن وفد عبد القيس اشتكى الى رسول الله ـ صلى الله عليه وسلم ـ العلاء بن الحضرمى ـ واليه عليهم ، فاستمع اليهم ولما تحقق من شكواهم عزله وولى عليهم ، أبان بن سعد ، وزوده بوصيته قال فيها :

« استوص بعبد القيس خيرا وأكرم سراتهم » (١)٠

● ومن ذلك مادار من مناقشة فى أحد الاجتماعات بين عمر بن الخطاب ـ رضي الله عنه ـ وأحد الحاضرين حول ما كان يلبسه ـ عمر ـ لظنه أنه أكثر مما يستحق ٠

فقال الرجل : لعمر ـ رضي الله عنه ـ « اتق الله يا أمير المؤمنين »

فتصدى له رجل من بين الحاضرين وقال له : « أتقول لأمير المؤمنين اتق الله ٠ ؟ »

فما أن سمعه ـ عمر ـ حتى قال له : « دعه فليقلها ـ نعم ما قال ـ فلا خير فيكم اذا لم تقولوها لنا ٠ ولا خير فينا اذا لم نتقبلها منكم »

وما زال عمر بالرجل يشرح له حتى أقنعه بأنه لم يتجاوز نصيبه (٢) ٠

---

(١) الادارة الاسلامية فى عز العرب / محمد كرد على ص ١٢ ٠

(٢) الادارة فى صدر الاسلام / محمد عبد المنعم خميس ص ١٤٦ ، ١٤٧ ٠

● ومن أمثلة الرقابة الجماعية فى عهد عثمان بن عفان - رضي الله عنه - أن زيد بن أرقم خازن - بيت المال - ذهب الى - عثمان - معترضا على اصداره أمرا بمنح زوج ابنته ليلة زفافه مبلغ (٢٠٫٠٠٠) درهم من مال المسلمين ٠

فقال له عثمان : أتبكى يا ابن أرقم ان وصلت رحمى ؟٠

فقال ابن أرقم : والله لـو أعطيتـه مائة درهـم لكان كثيرا ٠

فغضب عثمان ويقول : انك خازن ٠

فيقول ابن أرقم : خازن بيت المال لا خازنك الخاص(١)

● ومنها ما روى عن عروة أنه قال : سمعت مروان ابن الحكم - وقام على المنبر فقال : ان أمير المؤمنين - معـاوية - قد أمر باعطياتكم وافرة غير منقوصة ، وقـد اجهـد نفسه لكم ، وقد عجز من المـال مائة ألف ، وذلك لما أخل (٢) فيكم من الالحاق والفرائض ٠

وقد كتب الى أن آخذها من صدقة مال اليمن اذا مرت علينا (وكان بالحجاز) ٠

قال عروة : فجثا الناس على ركبهم (٣) - فنظر اليهم يقـولون : لا والله ، لا نأخذ منها درهما واحدا ، أنأخذ حق غيرنا ؟

---

(١) الاسلام والأوضاع الاقتصادية / محمد الغزالى ص ٧١٨ ٠
(٢) يقال اخل ، افتقر بالشيء وقصر فيه ٠
(٣) بركوا عليها استعظاما لما سمعوه من مروان ، مما يدل على ورع هذا القوم وزهدهم فيما لا حق لهم فيه ٠

انما مال اليمن صدقة ، والصدقة لليتامى والمساكين، وانما عطاؤنا من الجزية ، فأكتب الى معاوية يبعث الينا ببقية عطائنا .

فكتب - مروان - اليه (معاوية) بقولهم : فبعث اليه معاوية ببقيته (١) .

المطلب الثالث

مراقبة هيئة الشورى لموازنة الدولة فى الاسلام

تعرضنا لدور - السلطة التشريعية - فى الفكر المعاصر عند مراقبتها للموازنة العامة للدولة .

واوضحنا أن دورها لا يقف عند حد اعتماد الموازنة فحسب ، بل انها تمارس مراقبة تنفيذ الموازنة بوسائل أهمها :

١ - النظر فى نقل الاعتمادات المقررة فى الموازنة من باب الى باب

٢ - استعمال أعضاء - السلطة التشريعية - لحقهم فى توجيه الأسئلة أو الاستجوابات عما يصل الى علمهم .

٣ - مناقشة الحساب الختامى لموازنة الدولة ، عند عرضه على المجلس للاعتماد ، وهذه هى المناسبة المخصصة لمحاسبة الحكومة عند قيامها بتنفيذ الموازنة .

وهذا هو ما أكده - الخوارزمى - حين عرض

---

(١) انظر : كتاب الاموال / لابن عبيد رقم ٦٣٥ (ويلاحظ ان هذا هو ما يسمى الآن من مناقشة نقل الاعتمادات المقررة من موازنة الى موازنة أخرى) .

(للموافقة والجماعة) فقال : « انها حساب جامع يرفقه العامل عند فراغه من العمل ، ولا يسمى موافقة مالم يرفع باتفاق بين الرافع والمرفوع اليه ، فان انفرد به أحدهما دون أن يوافق الآخر على تفصيلاته سمى محاسبة » (١)

هذا وقد شاركت - هيئة الشورى - فى صدر الاسلام، برأيها فى كثير من الشئون السياسية والاقتصادية والمالية والدفاع والأمن وغير ذلك من الأمور الهـامة فى تنظيـم شئون الحياة فى الدولة ٠

ولما كانت موازنة الدولة - عبـارة عن توقع واجازة لنفقات وايرادات الدولة عن مـدة مقبـلة - وعليها تدور الحركة السياسية والاقتصادية والاجتماعية فى البلاد ٠

لذا : فقـد كانت الموازنة من أهم مـا تعرض على - هيئة الشورى لاعتمادها واقرارها ومراقبة تنفيذها ٠

وسند ذلك قوله سبحانه وتعالى : « وأمرهم شورى بينهم » (٢) ٠

فالشورى مبدأ اسلامى جاء به القرآن الكريم فى صفات المؤمنين ، ولعموم اللفظ فهى تقوم بين جماعة المسلمين

كما تقوم بين الحاكم والمحكومين ، لقـوله عز وجل : « وشاورهم فى الأمر » (٣) ٠

---

(١) مفاتيح العلوم : ص ٣٨ ٠
(٢) سورة الشورى الآية : ٣٨ ٠
(٣) سورة آل عمران الآية : ١٥٩ ٠

أمثلة لتطبيقات - مراقبة هيئة الشورى - للموازنة

● موقف - أبو بكر - رضي الله عنــــه - مع مانعـى الزكاة ، ومشاورته لهيئة الشورى فى هذا الأمر ٠

فقد رأى - عمر بن الخطاب - وغيره من صحابة رسول الله - رضي الله عنهم - الامتناع عن القتال فى بدء الأمر ، ولا وجه للحرب

وقال عمر : كيف تقاتل الناس وقد قال رسول الله - صلى الله عليه وسلم - أمرت أن أقاتل الناس حتى يقولوا: لا اله الا الله ، فمن قالها فقد عصم منى ماله ونفسه الا بحقه وحسابه على الله تعالى ٠

فرد عليه أبو بكر قائلا : والله لأقاتلن من فرق بين الصلاة والزكاة ٠ فان الزكاة حق المال ، والله لو منعونى عناقا كانوا يؤدونها الى رسول الله - صلى الله عليه وسلم لقاتلتهم على منعها ٠

ولما استقر عند - عمر - صحة رأى - أبى بكر - وبان له صوابه تابعه على القتال ٠ وقال : فوالله ما هو الا أن قد شرح الله صدر أبى بكر للقتال ٠ فعرفت أنه الحق (١)

● جاء ناس من المسلمين الى - أبى بكر - رضى الله عنه - فقالوا : يا خليفة رسول الله ، انك قسمت هذا المال ، فسويت بين الناس ، ومن الناس أناس لهم فضل وسوابق وقدم ، لو فضلت أهل السوابق والفضل بفضلهم ؟

فقال أبو بكر : أما ما ذكرتم من السوابق والقدم والفضل

---

(١) انظر : نيل الأوطار / للشوكانى ج ٤ ص ١٣٤ ، ١٣٥ ٠

فما أعرفنى بذلك ، وانما ذلك شىء ثوابه على اللـه جـل ثناؤه ، وهذا معاش فالأسوة فيه خير من الأثرة (١) .

● ما كان من - عمر بن الخطاب - رضي الله عنه - عند قسمة الارضين ووضع الخراج عليها - ومجلس الشورى - الذى تكامل تشكيله من المهاجرين والأنصار ، يمثل كل منهم بعدد من الأعضاء .

وقد دارت بينهم المناقشة فى جو من الحرية فى الرأى والفكر ، وكان لا هدف لهم الا احقاق الحق والعمل بكتاب الله وسنة رسوله .

وبعد مناقشات استمرت وقتا طويلا ، أسفرت عن أن **توقف الأرضـون بعمالهـا ، ويوضع عليهـم فيها الخراج ،** وعلى رقابهم - الجـزية - يؤدونها فتكون فيئـا للمسلمين المقاتلة والذرية ولمن يأتى بعدهم (٢) .

● طلب تجار أهل الحرب (الأجانب) من عمـر بن الخطاب - رضي الله عنه - أن يدخلوا دار الاسلام بتجارتهم تجارا على أن يعشروا .

فشاور - عمر - رضي الله عنه - هيئة أهل الشورى - فى ذلك فأشـاروا عليه به ، فكانوا أول من عشر من أهـل الحرب (٣) .

● وفى خطبة - لعمر بن الخطاب - رضي الله عنه - بالجابية (بلد) بعد أن حمد الله وأثنى عليه بما هو أهله .

---

(١) الخراج / لأبى يوسف ص ٤٢ .
(٢) انظر : الحوار والقصة الكاملة فى كتاب الخراج / لأبى يوسف ص ٢٣ وما بعدها ، وكذا كتاب الأموال / لأبى عبيد ص ١٤ وما بعدها، وكذا كتاب الخراج / ليحيى بن آدم من ٤٣ الى ٤٨ .
(٣) الخراج / لأبى يوسف ص ١٣٥ .

قال : « أما بعد ، فان هذا ـ الفىء ـ شىء أفاءه الله عليكم ، الرفيع فيه بمنزلة الوضيع ، ليس أحد أحق من أحد ، الا ما كان من هذين الحيين (لخم وجذام) فانى غير قاسم لهما شيئا .

فقام رجل من لخم ـ فقال : يابن الخطاب ، أنشدك بالله فى العدل والتسوية ، والله انى لأعلم أن الهجرة لو كانت ـ بصنعاء ـ ما خرج اليها من ـ لخم وجذام ـ الا قليل.

قال عمر : أفأجعل من تكلف السفر وابتاغ الظهر بمنزله قوم انما قاتلوا فى ديارهم ؟

فقام أبو حدير فقال : يا أمير المؤمنين ، ان كان الله تبارك وتعالى ساق الهجرة الينا فى ديارنا فنصرناها وصدقناها أذاك الذى يذهب حقنا ؟ .

فقال عمر : والله لأقسمن لكم ـ ثم قسم بين الناس ، فأصاب كل رجل منهم ـ نصف دينار ـ اذا كان وحده ، واذا كانت معه امرأته اعطاه دينارا (١) .

وهكذا نجد الاسلام وضع دستورا لمراقبة تنفيذ الموازنة العامة للدولة ـ ايرادا ومصروفا ـ سبق به كافة النظم الوضعية بواقعية ومثالية .

هذه الواقعية تعتمد على مجالس هيئة الشورى التى تتمثل حاجة كل بيئة ، وظروف كل عصر .

مع تطبيق العدالة فى توزيع الأعباء المالية ، وتوجيهها الوجهة الصحيحة السليمة ، مع حرية فى الفكر وشجاعة فى الرأى .

---

(١) انظر : كتاب الأموال / لأبى عبيد رقم ٦٣٥ .

المبحث الثانى

المراقبة الادارية للموازنة العامة للدولة
(السلطة التنفيذية)

تمهيـــــد :

تتمثل الرقابة الادارية فى ـ الفكر المعاصر ـ عنـــد مراقبــة وزارة المــالية على مختلف الوزارات والمصالح عن طريق القسم التابع لها فى كل وزارة ، وقد تكون هـــذه الرقابة أثناء تنفيذ الموازنة أو لاحقة عليها ٠

هذا وقد نفذت هذه المراقبة فى صدر الاسلام،مع بداية الفتوحات فى أواخر عهـد رســول الله ـ صلى الله عليه وسلم ـ حيث كان يقوم بنفسه بهذه المراقبة ٠

وباتساع نطــاق الدولة الاسلامية ، دعت الضرورة الى انشاء الدواوين لضبط الأموال العامة التى كثرت حينذاك ٠

فكانت الدواوين تباشر رقابة مالية فعالة ، على اعمال الادارة المالية ، لتتحقق من مدى مشروعية هذه الأعمــال ومطابقتها لأحكام الشريعة ، والغاء ما يكون منها مخالفا لهذه الأحكام ٠

وكان الهدف من هــذه الرقابة ، حماية حقوق الأفراد من تعسف ولاة الأمور ، وحماية أموال الدولة من الضياع

وبجانب هذه المراقبة ، كان الخليفة أو الوزير المختص يقوم بالمراقبة على تنفيذ موازنة الدولة بصـفته رئيســا للسلطة التنفيذية فى الدولة ٠

ولذا سوف نتناول هذا المبحث فى ثلاثة مطالب ٠

المطلب الأول

دور الخليفة والوزير فى مراقبة موازنة الدولة

عرفت الدولة الاسـلامية الوظائف الثلاثة التقليدية فى الدولة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) • فكان الخليفة فى الدولة الاسلامية يتولى السلطة التنفيذية بنفسه ويوكلها الى غيره • وذلك بجـانب مباشرته للسلطات الأخـرى فى الدولة •

والذى يعنينا فى هـذا المقام هو سلطة رئيس الدولة فيما يتعلق بمراقبة تنفيذ موازنة الدولة بصـفته رئيسـا للسلطة التنفيذية •

ومن ثم سنتحدث أولا عن مراقبـة الخليفـة لموازنة الدولة ، ثم مراقبة الوزير المختص للموازنة •

أولا : مراقبة الخليفة لموازنة الدولة :

الخلافة فى الاسلام ليست ملكا ولا سلطنة ، وانما هى رعاية عامة للدولة لاقامتها على الشرع الحنيف •

فالخليفة ، أو ولى الأمر راع ، وهو مسئول عن رعيته، فهو يراقب ليقيم الشرع وينشر العـدل ، وهو بماله من الرياسة العامة فى الدولة الاسلامية ، الحق فى تولى كل أعمال الدولة ، وينفذ أى نظام يراه كفيلا بتنفيذ ما عاهد به الأمة عليه عند بيعته •

هـذا وكان الخلفاء العادلون يراقبون الله فى أموال المسـلمين فيرعونهـا حـق رعايتهـا ، ويزهدون عنهـا ولا يرغبون فيها ، ولا يتمتعون بأية ميزة اضافية لهم أو لذويهم •

وكان من اختصاصات الخليفة تقـدير العطايا ومـا يستحق فى بيت المال من غير صرف ولا تقصير ، ودفعه فى وقت لا تقديم فيه ولا تأخير ٠

كما كان الخليفة يقـوم بمراقبة عماله ويطالبهم برفع الحساب اليه ، ويصدر لهم التوجيهات والتعليمات المالية ، ويراقب تنفيذها ٠

فلقد باشر رسول الله ـ صلى الله عليه وسلم ـ بنفسه هذا العمل وسار من بعده الخلفاء الراشدون ، وخلفاء بنو أمية وبنو العباس ٠ حيث اتبعوا فى ذلك وسـائل كثيرة ، منهـا المراقبة المباشرة ، وارسال المفتشين والرقباء ، والتقارير الدورية ، واتباع أسلوب المقارنة والتقييم ، ومعاقبة مرتكب الخطأ عقابا رادعـا مانعا لغيره ، ومكافأة العامل الممتاز على حسن اخلاصه للعمل ٠

كما ولم تقتصر مهمة الخليفة فى مراقبة موازنة الدولة فحسب ، بل كان عليـه أن يختـار الأصلح للقيام بتنفيـذ موازنة الدولة من دخل وخرج ٠

وفى هذا يقول الماوردى : « ان الخليفة يقلد النصـحاء فيما يفوضه اليهم من الأعمـال ، ويكله اليهم من الأموال، لتكون الأعمـال بالاكفـاء مضـبوطة والأمـوال بالأمناء محفوظة » (١) ٠

وهذا هو ما تحـدث به القاضي أبو يوسف الى أمير المؤمنين هـارون الرشـيد بحسن اختيار من يتولى جمـع الصدقات فى البلدان ٠ « بأن يكون رجلا ثقة عفيفا ناصحا مأمونا عليك وعلى رعيتك » (٢) ٠

---

(١) الأحكام السلطانية ص ١٦ ٠

(٢) الخراج ص ٨ ٠

وبالجملة فان مراقبة الخليفـة لموازنة الدولة ، كانت رقابة هادفة لاصلاح المجتمع وتقويم المعوج من أفراده .

ولذا لم تكن بالضرورة ـ رقابة مانعة ، تمنع من وقوع الخطأ بما يضعه الخليفة من قيود ولوائح تحـد من حرية القائمين على تنفيـذ الموازنة وتمنعهم من التصرف ، بل يكفى أن تكون رقابة تهدف أصلا الى التوجيه والارشاد .

ثانيا : مراقبة الوزير لموازنة الدولة

عندمـا انتقلت الخلافـة الى العباسيين قررت نظام الوزارة وسمى الوزير وزيرا (١) .

وكان الوزير فى هذا العهد هو سـاعد الخليفة يقضي باسمه فى جميع شئون الدولة ، فقد كان له الحق فى تعيين العمال وعزلهم والاشراف على تحصيل الموارد ومراقبـة صرفها .

وفى هذا الشأن يقول ابن خلدون « فلمـا جاءت دولة بنى العباس واستفحل الملك ، وعظمت مراتبـه وأرتفعت وعظم شأن الوزير وصـارت اليه النيابة فى انفـاذ الحل والعقد،تعينت مرتبته فى الدولة،وعنت لها الوجوه وخضعت لها الرقاب وجعل لها النظر فى ديوان الحسبان ، لمـا تحتـاج اليه خطته من قسم الأعطيات فى الجند ، فاحتاج الى النظر فى جمعه وتفريقه ، وأضيف اليه النظر فيه » (٢) .

فالوزراء فى الدولة الاسـلامية كانوا يراقبون تحصـيل

---

(١) المقدمة / لابنخلدون ص ٢١١ ، الاحـكام السـلطانية / للماوردى ص ٢٢ .

(٢) المقدمة / ص ٢١١ .

الأمــوال وكيفيـــة انفاقها ، ويرفعون نتائج الأعمـــال الى الخليفة ٠

ولكنهم مع ذلك لم يكونوا بمنأى عن المراقبة ، بل كانوا يخضعون لمراقبة الخليفة ، وكثيرا ما كان يعزلهم ويصادر أموالهم ٠

وليس هــذا فحسب بل كانوا يخضعون أيضــا لما يخضع اليه الخليفة من مراقبة شعبية أو قضائية ٠

المطلب الثــانى

دور بيت المــال فى مراقبة موازنة الدولة

كان الغرض من انشاء ـ بيت المال ـ ضبط ايرادات الدولة ونفقاتها ، ومحاسبة القائمين على أمور هذه الأموال،وقد كان له فروع فى مختلف أقاليم الدولة الاسلامية ٠

وفى هذا الصدد يقول قدامة بن جعفر (١) : الغرض من انشاء ديوان ـ بيت المال ـ « انمــا هو محاسبة صاحب ـ بيت المال ـ على ما يرد عليه من الأموال ، وما يخرج من ذلك فى وجوه النفقات ، والاطلاقات ، اذا كان ما يرفع من الختمات ، مشــتملا على ما يرفع الى دواوين الخـــراج ، والضياع ، ومن الحمول (٢) وسائر الورود ، وما يرفع الى ديون النفقات ، مما يطلق فى وجوه النفقات،وكان المتولى لها جامعا للنظر فى الأمرين ، ومحاســبا على الأصــول والنفقات (٣) ٠

---

(١) المتوفى سنة ٣٣٧ هـ فى كتابه (الخراج وصناعة الكتابية) المنزلة الخامسة الباب الثالث ـ ص ٣٦ ٠

(٢) الحمولة : الأموال التى تحمل الى بيت المال ٠

(٣) أى أن صاحب بيت المال يحاسب أصحاب الدواوين الأخرى على اجمالى ايراداتهم وما يقومون بانفاقه ٠

وسائل ديوان بيت المال فى مراقبة الموازنة

كان لديوان بيت المـال ، نظم كفلت له احكام ضـبط الايرادات والمصروفات ، مع وجـود نظام دقيق للمراقبة على تنفيذ الموازنة .

ومن أهم هذه النظم :

١ - قيد أوامر الصادرات وتحصيل صرف الايرادات :

يجب أن تمر بالديوان جميع أوامر الصرف الصادرة من ولى الأمر لتقيد به قبل ارسـالها للديوان المختص بالصرف ، وكذلك أوامر تحصيل الايرادات لتقيد به قبل نفاذها .

وفى ذلك يقول قدامة بن جعفر : مما يحتاج الى تقوية هذا الديوان به ليصح أعماله ، وينتظم أحواله ويسـتقيم ما يخرج منه ، وأن تخرج كتب الحمول من جميع النواحى قبل اخراجها الى دواوينها اليه ليثبت فيه ، وكذلك سـائر الكتب النافذة الى صاحب بيت المال من جميع الدواوين مما يؤمـر بالمطالبة به من الأموال (١) .

٢ - تأشـيرة القيـد :

كان لصاحب ديوان - بيت المال - علامة يضعها على هذه المستندات بعد قيدها بالسجلات ، وكان المسئولون يتأكدون من وجود هذه العلامـة قبل قيامهم بتنفيـذ أوامر الصرف ليطمئنوا على أنها قيدت بديوان - بيت المال .

وفى ذلك يقول قدامـة بن جعفر : يكون لصاحب هـذا

---

(١) الخراج وصناعة الكتابية ص ٣٦ .

الديوان علامة على الكتب والصكاك والاطلاقات ، يتفقدها الوزير وخلفاؤه ويراعونها ويطالبون بهـا اذا لم يجدوهـا ، لئلا يخطىء أصحابها والمديرون لهـذا الديوان ، فيختـل أمره ولا يتكامل العمل فيه (١) ٠

٣ – اعتماد المستندات قبل الصرف :

الصرف لا يتم الا مقابل مستندات معتمدة من ذوى الشأن وتحفظ فى الديوان كمستند دال على صحة الصرف ٠

ويكون لذلك نماذج خاصة : حيث كان كتاب الأموال يعتمدون على رسوم مقررة وأنموذجات لا يكاد يخرج فيها تغيير ولا زيادة ولا نقص (٢) ٠

٤ – مراقبة وضبط الايرادات :

يباشر بيت المال ضبط الايرادات ، وذلك بأن يقيم لكل عمل من الاعمال أو جهة من الجهات أوراقا مترجمة باسم العمل أو الجهة ووجوه أموالها ، فاذا أوصل اليه المال وضع ارساله الواصلة قريبة من ذلك العمل(٣)ثم شطبها(٤)بما يصح عنده من الواصل اليه ، وذلك بعد وضعه فى تعليق المياومة ٠

فاذا صح الواصل صحبة الرسالة ، كتب لمباشر ذلك العمل رجعة(٥) بصحته ،وأن نقص ضمن رجعته ذلك النقص٠

---

(١) الخراج وصناعية الكتابية ص ٣٦ ٠

(٢) صبح الأعشي / للقلقشـندى – ج ١١ ص ١٩٧ – بيـان المستندات ٠

(٣) (اى أوراق ذلك العمل) ٠

(٤) (الشطب بمعنى القيد من المستندات الى الدفاتر وهـذا المعنى مازال يستعمل فى حسابات حكومة مصر حتى الآن) ٠

(٥) اى افادة

واستثنى بالعجز والرد وبرز بما صح ، وأعاد الرد لمباشر ذلك العمل ، وأثبت فى بيت المال ما فيه (١) ٠

وهكذا نجد أن بيت المال - يمسك سجلات أو دفاتر بتفصيل الايرادات التى ترد من مختلف الجهات ، ويتم مراجعة ما يصل من الايرادات والمقبوضات من هذه الجهات على الرسائل الواردة بصحبتها ٠

فاذا صح المال الواصل صحبة الرسالة كتب رجعة أو مخالصة ويتم القيد أو الشطب من واقع ما صح من الرسائل الواردة وتحفظ هذه الرسائل لكل جهة باعتبارها المستندات المؤيدة للاضافة للايرادات ، وتقيد المقبوضات فى تعليق المياومة (٢) ٠

٥ - مراقبة وضبط المصرفات :

وطريق مباشرة - بيت المال - فى ضبط المصروفات ، أن يسطر جريدة على ما يصل اليه الاستدعاءات والوصولات من الجهات ، وأسماء أرباب الاستحقاقات ٠٠٠ وما هو مقرر لكل منهم فى كل شهر بمقتضي توقيعاتهم أو ما شهدت به الاستمارات القديمة المخلدة فى بيت المال ٠

ويشطب قبالة كل ما صرف له على مقتضى عادته ، اما نقدا من بيت المال ، أو حوالة تفرع على جهة تكون مقررة له فى توقيعه ، ويوصل الى تلك الجهة ما فرعه عليها ٠

---

(١) صبح الأعشي / للقلقشندى - ج ١١ ص ١٩٧ هذا الجزء تناول الكتب المتبادلة فى الدواوين ٠

(٢) نهاية الأرب فى فنون الادب - شهاب الدين احمد ابن عبد الوهاب النويرى ج ٨ ص ٢١٧ ٠

وكذلك اذا أحال رب استحقاق غير ثمن مبيع أو ماشابهه على جهة عادتها تحمل الى بيت المال ، سوغ (١) ذلك المال - فى بيت المال - وأوصله الى تلك الجهة · ويورد جميع ذلك فى تعليق المياومة (٢) » أى يجوز - لبيت المال - تحويل الاعطيات (المرتبات أو المستحقات) من جهة الى جهة أخرى حسب طلب المستحق ·

وهكذا نجد أن ديوان بيت المال يقوم بضبط ما يتم من مصروفات ، بامساك سجلات تفصيلية بأسماء أرباب الاستحقاقات وأصحاب المرتبات والأجور ، ويوضح قرين اسم المقرر أو المستحق له ، ويتم قيد ما يدفع لكل مستحق قبالة اسمه بمقتضى توقيعاتهم أو طبقا للاستمارات المحفوظة فى - بيت المال ·

هذا ويحتفظ فى - بيت المال - بالاستدعاءات التى تصل اليه من مختلف الجهات ، وجميع الايصالات الخاصة بالمصروفات ، وتعتبر هذه مستنداته التى يجب أن يتم الشطب فى الدفاتر بموجبها وطبقا لها ، ثم تقيد جميع المصرفات فى تعليق المياومة ·

٦ - يلزم كاتب الديوان رفع موازنة تقديرية كل سنة :

فضلا عما يلزم به الكاتب من رفعه الحسابات يوميا وسنويا اذا طلب منه ذلك ، فانه يلزم فى كل سنة برفع تقدير الارتفاع - أى (موازنة تقديرية) ·

---

(٢) سوغ : التسويغ : الجوز ، يقال : سوغه له أى جوزه ، والمراد هنا الاذن فى تناول الاستحقاق من جهة معينة تيسيرا وتسهيلا على الآخذ (هامش جـ ٨ ص ٢١٩ النويرى) ·

(٢) نهاية الأرب فى فنون الأدب / للنويرى جـ ٨ ص ٢١٨ ، ٢١٩ ·

وفى هـذا يقول النويرى : وهو الارتفاع بعينة ، الا أنه لا يضيف فيه حاصـــلا ولا باقيا ، ولا يفصل فيـــه الجوالى بالأسماء · بل يعقد الجمـلة فى صدره على ما يستحق بتـلك المعاملة (الناحية) من وجهات الأصول والمضـاف ، ويخصم بالمرتب عليها عن سنة كاملة الى خالص أو فائض ، ليظهــر بذلك ميزان تلك الجهة (١) ·

وهكذا نجد أن تقدير الارتفاع ـ أو الموازنة التقديرية ـ لجهة ما ، توضح جمـلة ايراداتهـا مخصوما منهـا جملة مصروفاتها المستحقة عن سنة كاملة ، ويكون اما فائضـا فى الايرادات أو عجزا ·

٧ ـ يلزم كاتب الديوان رفع كشوف تفصيلية كل ثلاث سنوات :

ويلزم الكاتب أن يرفع كل ثلاث سنوات كشوفا تفصيلية ، يذكر فيها أسماء النواحى العامرة والغامرة والفدن الكاديـة ـ (لأى الضعيفة) والعاطلة وذكر البذار ··· وما الى ذلك (٢)·

هذا فضلا عن وجود نظام لموظفى ـ بيت المال ـ يحـدد اختصاصاتهم بوضـوح ، وما يقومون به من مراجعات على مراحل تلى كل منها الأخرى وما يقومون بامساكه من سجلات ، وما يرفعونه من حسابات ، منهم الناظـر ومتولى الديوان ، والشاهد والمستوفى والعامل والكاتب والحايز والخازن والماسح والمعير والصيرفى والناسخ والنائب ·

ويشترط أن يكون كل من العاملين عالما بكل ما يتصل بعمله أمينا فى عمله ·

---

(١) نهاية الأرب فى فنون الأدب ج ٧ ص ٢٩٧ ·
(٢) نهاية الأرب فى فنون الأدب / للنويرى ج ٧ ص ٢٩٨ ·

وقد كانت الحسابات الرئيسية التى كانت ممسوكة فى ديوان بيت المــال ، تكون مجموعــة متكاملة ، فقد كانت تتكون من :

١ ــ تعليق المياومة (دفتر اليومية) ٠

٢ ــ الجريدة (دفتر الأستاذ) ٠

٣ ــ الجامعة السنوية (الحسابات الختامية) وهــذه تتكون من أربعة أقسام رئيسية ٠

(أ) الختم أو الختمـــة (حســابات المقبوضـــات والمدفوعات فى نهاية السنة) ٠

(ب) التوالى (حساب اجمالى مخازن الغلال) ٠

(ج) الأعمـــــال (تتشـــابه الى حد كبير مع حساب الايرادات والمصروفات) ٠

(د) السياقات (حسابات احصائية سنوية لضـــبط المخازن مثل بطاقات الجرد) (١) ٠

ويمــكن تلخص دور (بيت المــال) لمراقبة الموازنة فيما يلى :

١ ــ الحسابات فى ديوان ــ بيت المال ــ تقــوم أساســا على مستندات الايرادات والمصروفــات ، وهى الرســـائل والكتب والصكاك والوصــولات والاطلاقات والاســتمارات والرجعات ٠

---

(١) انظر : مفاتيح العلوم / للخوارزمى ص ٣٧ وما بعـــدها ، ونهاية الأرب فى فنون الأدب / للنويرى ج ٧ ص ٢٩٧ وما بعدها ٠

٢ - ضرورة اثبات جميع المستندات المؤيدة للايرادات والمصروفات فى الديوان مع التأشير عليها بعلامة خاصة تفيد ذلك ٠

٣ - تسجيل كل من الايرادات والمصروفات لضبط حساباتها ، وامكان مراجعتها بسهولة ووضوح ، مع بيان المتأخرات لمتابعة تحصيلها والمستحقات التى لم تدفع لصرفها لمستحقيها ٠

٤ - عمل حساب للايرادات والمصروفات ، وآخر للمقبوضات والمدفوعات يساعد على معرفة الايرادات المستحقة ، لامكان مراقبتها ، كما يمكن استخلاص المصروفات التى لم تدفع ٠

٥ - قيام موظفى ديوان - بيت المال - بأعمال المراجعة ، فمنهم من يختص بمراجعة جميع مفردات الحساب ، ومنهم من يقوم بمراجعة الحواصل فقط ومنهم من يقوم بمراجعة تعليق المياومة ويشهد بصحة هذا ، بالاضافة الى المراجعة الشاملة التى يقوم بها الناظر والمباشر ٠

٦ - عمل حساب يومى لضبط المضاف والمنصرف من الأموال والغلال ، مع وجود كشوف بالايرادات والمصروفات مقارنة لكل ثلاث سنوات تسهل عمليات المراقبة ٠

٧ - القيام بترحيل قيود اليومية (المياومة) الى الجريدة وهى بمثابة (دفتر الاستاذ) لبيان المستحقات والمدفوعات المقدمة ،وما قد يكون هناك من ديون معدومة وما الى ذلك من حسابات شخصية ٠

٨ - وأخيرا عمل حسابات ختامية فى نهاية كل سنة ، وتكون على شكل الميزان ، ويجب أن يتوازن جانبيها

دلالة على صحة الحساب · بالاضافة الى ما يتم من مراجعة داخلية فعالة ، مما يكفل أحكام مراقبة موازنة الدولة ·

المطلب الثالث

دور الدواوين فى مراقبة موازنة الدولة

الديوان : موضوع لحفظ ما يتعلق بحقوق السلطنة من الأعمال والأموال ، ومن يقوم بها من الجيوش والعمال (١) ·

هذا وأول من وضع الديوان فى صدر الاسلام ـ الخليفة الثانى عمر بن الخطاب ـ رضى الله عنه ·

وقد تطورت الدواوين بعد ذلك ، مع تطور الدولة الاسلامية واتساعها ، حتى صارت من نظم الحكم ·

والذى يعنينا فى هذا المقام ، هو ما تحققه هذه الدواوين من مراقبة تنفيذ موازنة الدولة ·

ولذا سنكتفى بالحديث على كل من ـ ديوان الزمام ـ وديوان النظر ـ (المكاتبات والمراجعات أو ديوان السلطنة) ودور كل منهما فى مراقبة تنفيذ الموازنة العامة للدولة ·

أولا : دور (ديوان الزمام) فى مراقبة موازنة الدولة :

يقصد بديوان الزمام : الديوان الأعلى المشرف على الدواوين الفرعية ·

---

(١) الاحكام السلطانية / للماوردى ص ١٩٩ ·

وقد أنشىء (عام ١٦٢ هـ) • فى عهد المهدى ، الذى بويع عقب وفاة أبيه المنصور (فى ذى الحجة سنة ١٥٨ هـ) •

وأول من أحدثه وتولاه — عمر بن بزيع — وكان أحد موالى المهدى الخاصين به •

واسم هذاالديوان الحقيقى — « ديوان زمام الأزمة » وله فروع على الدواوين (١) •

هذا وقد ذكر الطبرى فى أحداث سنة ١٦٢ هجرية • وفيها ولى المهدى — على بن يقطين ديوان زمام الأزمة على عمر بن يزيع ، وذكر أحمد بن موسى بن حمزة عن أبيه قال : أول من عمل ديوان الزمام عمر بن يزيع فى خلافة المهدى • وذلك أنه لما جمعت له الدواوين تفكر ! • فاذا هو لا يضبطها الا بزمام يكون له على كل ديوان ، فاتخذ دواوين الأزمة وولى على كل ديوان رجلا ، فكان واليه على زمام ديوان الخراج اسماعيل بن صبيح ولم يكن لبنى أميه دواوين أزمة (٢) •

وكان ديوان زمام الأزمة يقوم برقابة فعالة متخصصة

---

(١) الخراج والنظم المالية للدولة الاسلامية / محمد ضياء الدين الريس ص ٤٢٦ •

(٢) تاريخ الأمم والملوك جـ ٩ ص ٣٤٢ ، الكامل فى التاريخ / لابن الاثير جـ ٥ ص ٦٢ (وقد شبه المحدثون ديوان الزمام • بأنه يماثل الآن ما يقوم به الجهاز المركزى للمحاسبات من رقابة على أجهزة الدولة ووحدات الحكم المحلى •

وما يقوم به المراقبون الماليون الذى يعنيهم وزير الخزانة فى المصالح والأقاليم ليكونوا عينة فى ضبط الحسابات ومراقبة تنفيذ الموازنة العامة للدولة — فى جمهورية مصر العربية — انظر : النظم الاسلامية / حسن ابراهيم ص ١٩٣ • والخراج والنظم المالية للدولة الاسلامية / محمد ضياء الدين الريس ص ٤٢٧) •

على جميع دواوين الدولة ، حيث اختص بمراجعة الحسابات فضلا عن أنه أداة فعالة لتحسين الادارة ٠ فقد كان يتبعه جميع العمال المختصين بمراجعة الحسابات فىالولايات(١)٠

هذا ولم تكن رقابة ديوان الزمام هى الرقابة الوحيدة على الدواوين ، بل كانت هناك رقابة داخلية فعالة طبقا لنظم الضبط الداخلى لهذه الدواوين ، كما هو فى ديوان - بيت المال ٠

حيث كان يقوم كل رئيس لديوان نوعى بالرقابة والاشراف ٠

وقد كان كل ديوان يعهد بادارته الى مدير يسمى - الرئيس أو الصدر - فديوان النفقات فى بغداد كان ينظر فى كل ما ينفق من الأموال وما يخرج من النفقات (٢) والاطلاقات ٠

هذا بالاضافة الى ما كان يقوم به المفتشون من أعمال الرقابة والاشراف ، وكان يطلق عليهم اسم (المشرفون أو النظار) ٠

ثانيا : دور ديوان النظر (السلطنة) فى مراقبة موازنة الدولة :

أنشأ العباسيون ديوانا أسموه ديوان النظر أو المكاتبات والمراجعات ، وأطلق عليه الماوردى وأبى يعلى ديوان السلطنة ٠ ويتولى رئيسه (كاتبه) أعمالا رقابية فى غاية من الأهمية ، ولذا فقد وضع لصحة ولايته شرطان هما : العدالة والكفاية ٠

---

(١) عمر بن الخطاب وأصول السياسة والادارة الحديثة / سليمان محمد الطماوى ص ٣١٤ ٠

(٢) تاريخ الاسلام السياسي والدينى والثقافى / حسن ابراهيم حسن ج ٣ ص ٢٧١ ٠

فأما العدالة : فلأنه مؤتمن على حق بيت المال والرعية، فاقتضي أن يكون فى العدالة والأمانة على صفات المؤتمنين.

وأما الكفاية : فلأنه مباشر لعمــل يقتضي أن يكون فى القيام به مستقلا بكفاية المباشرين (١) .

سـلطات واختصاصات ديوان السلطنة

قسم الماوردى وأبو يعلى سلطات واختصاصات ديوان السلطنة الى ستة أنواع : ـ

النوع الأول : حفظ القوانين على الرسوم العادلة :

حفظ القوانين على الرسـوم العـــادلة من غير زيادة تتحيف بها الرعية أو نقصان ينثلم به حق بيت المــال ، فان قررت فى أيامه لبلاد اسئونف فتحها ، أو لموات ابتدىء فى احيائه ، أثبتها فى ديوان الناحية وديوان بيت المال الجامع على الحكم المستقر فيهما .

وان تقدمته القوانين المقررة فيها رجـــع فيهـــا الى ما أثبته أمناء الكتاب اذا وثق بخطـوطهم ، وتســـلمه من أمنائهم تحت ختومهم ، وكانت الخطوط الخارجة على هــذه الشروط مقنعة فى جواز الأخذ بها والعمل عليها فى الرسوم الديوانية ، والحقوق السلطانية .

النوع الثانى : وهو استيفاء الحقوق فهو على ضربين : ـ

١ ـ استيفاؤها ممن وجبت عليه من العاملين ، فيعمل فيه على قرار العمال بقبضها .

---

(١) الأحكام السلطانية / للماوردى ص ٢١٥ ، والاحكام السلطانية/ لأبى يعلى ص ٢٥٣ .

أما العمل فيها على خطوط العمال بقبضـها ، فالذى عليه كتاب الدواوين أنه اذا عرف الخط كان حجة بالقبض ، سواء اعترف العامل بأنه خطه أو انكـره اذا قيس بخطه المعروف ٠

والذى عليه الفقهاء : أنه ان لم يعترف العامل أنه خطه أو أنكره لم يلزمه ، ولم يكن حجة فى القبض ، ولا يجوز أن يقاس بخطه فى الالزام اجبارا ، وانما يقاس بخطه ارهابا ليعترف به طوعا ٠

وان اعتراف بالخط وأنكر القبض فالظاهر من مذهب الشافعى : أنه يكون فى الحقوق السلطانية خاصـة حجـة للعاملين بالدفع ، وحجة على العمـال بالقبض اعتبـارا بالعرف ، والظاهر من مذهب أبى حنيفة : أنه لا يكون حجة عليهم ولا للعاملين حتى يقر به لفظا ٠ كالديون الخاصة ٠

٢ ـ استيفاؤها من القابضين لها من العمال ٠

(أ) فان كان خراجا الى بيت المال ٠ لم يحتج فيهـا الى توقيع ولى الأمر وكان اعتراف صاحب ـ بيت المال ـ يقبضها حجة فى براءة العمال منها ، أى ان ايرادات بيت المال تبرأ منها ذمة العامل اذا اعترف صاحب بيت لمال بانه قبضها من العامل ٠

(ب)وان كانت خراجا من حقوق ـ بيت المال ـ ولم تكن خراجا اليه لم يدفع للعمـال الا بتوقيع ولى الأمر ، وكان التوقيع اذا عرفت صحته حجة مقنعة فى جواز الدفع ٠

أى أنه فى حالة المصروفات ، لا يكفى اقـرار العامل ولا بد من توقيع ولى الأمر ٠

وأما الاحتساب بالخط ٠ فيحتمل وجهين :

أحدهما : أن يكون الاحتساب به موقوفا على اعتراف الموقع له بقبض ما تضمنه ، لأن التوقيع حجة بالدفع اليـــه وليس بحجة فى القبض منه ٠

وثانيهما : يحتسب به للعامل فى حقوق بيت المـال ، فان أنكر صاحب التوقيع القبض حاكم العامل فيه ، وأخذ العامل باقامة الحجة عليه ، فان عدمها أحلف صاحب التوقيع وأخذ العامل بالغرم ٠

فان استراب صاحب الديوان بالتوقيـع ، لم يحتسب به للعامل حتى يعرضه على الموقع ، فان اعترف به صح ، وصار الاحتساب ، وان أنكره لم يحتسب به للعامل ٠

النوع الثالث : اثبات الرقوع وتنقسم ثلاثة أقسام :

١ ـ رقوع المساحة والعمل : فان كانت أصولها مقدرة فى الديوان أعتبر صحة الدفع بمقابلة الأصل ، وأثبت فى الديوان ان وافقها ٠

وان لم يكن لها فى الديوان أصول عمل فى اثباتهـا على قول رافعها ٠

٢ ـ رقوع القبض والاستيفاء : فيعمل فى اثباتها على مجرد قول رافعها ، لأنه مقربه على نفسه لا لها ٠

٣ ـ رقوع الخرج والنفقة : فرافعها مدع لها ، فلا تقبـــل دعواه الا بالحجج البالغة ٠ فان احتج بتوقيعات ولاة الأمور استعرضها ، وكان الحكم فيهـا على مـا قدمنا من أحكام التوقيعات ٠

النوع الرابع : محاسبة العمال :

ويختلف حكمها باختلاف ما تقلدوه ٠

- فان كانوا من عمال الخراج لزمهم رفع الحساب ، وكان على كاتب الديوان محاسبتهم على صحة ما رفعوه .

- وان كانوا من عمال العشر ، لم يلزمهم - على مذهب الشافعى - رفع الحساب ، ولم يجب على كاتب الديوان محاسبتهم عليه ، لأن العشر عنده صدقة لا يقف مصرفها على اجتهاد الولاة ، ولو تفرد أهلها بمصرفها أجزأت .

ويلزمهم على مذهب أبى حنيفة رفع الحساب ، ويجب على كاتب الديوان محاسبهم عليه ، لأن مصرف الخراج والعشر عنده مشترك .

- واذا حوسب من وجبت محاسبته من العمال نظر .

فان لم يقع بين العامل وكاتب الديوان خلف ، كان كاتب الديوان مصدقا فى بقايا الحساب .

فان استراب به ولى الأمر كلفه احضار شواهده ، فان زالت الريبة عنه سقطت اليمين فيه ، وان لم تزل الريبة وأراد ولى الأمر الاحلاف على ذلك أحلف العامل دون كاتب الديوان ، لأن المطالبة متوجهة على العامل دون الكاتب .

وان اختلف العامل وكاتب الديوان فى الحساب نظر .

فان كان اختلافهما فى دخل ، فالقول فيه قول العامل لأنه منكر .

وان كان اختلافهما فى خرج ، فالقول فيه قول الكاتب لأنه منكر .

وان كان اختلافهما فى مساحة يمكن اعادتها أعيدت

بعد الاختلاف وعمل فيها بما يخرج به صحيح الاعتبار ، وان لم يكن اعادتها أحلف عليها رب المال دون الماسح •

النوع الخامس : اخراج الأموال :

وهو استشهاد صاحب الديوان على ما ثبت فيـــه من قوانين وحقوق ويعتبر فيه شرطان •

الأول : أن لا يخرج من الأموال الا ما علم صحته ، كما لا يشهد الا بما علمه وتحققه •

الثانى:أن لا يبتدىء بذلك حتى يستدعى منه،والمستدعى لاخراج الأموال من نفذت توقيعاته ، فاذا أخرج حـالا لزم الموقع باخراجها الأخذ بها والعمل عليها •

فاذا استراب الموقع باخراج المال ، جاز أن يسأله من أين أخرجه ، ويطالبه باحضار شواهد الديوان بها •

فان أحضرها ووقع فى النفس صحتها زالت عنه الريبة•

وان عدمها وذكر أنه أخرجها من حفظة ، لتقدم علمه بها صار معلول القول ، والموقع مخير بين قبول ذلك منه أو رده عليه ، وليس له استحلافه •

النوع السادس : تصفح الظلامات •

وينقسم الى قسمين حيث لا يخلو أن يكون المتظلم من الرعية أو من العمال •

١ - فان كان المتظلم من الرعيـــة : تظلم من عامل تحيفه فى معاملته ، كان صاحب الديوان فيها حاكما بينهما وجاز له أن يتصفح الظلامة ويزيل التحيف ، سواء وقـع النظر اليه بذلك أو لم يقلع ، لأنه مندوب لحفظ القوانين واستيفاء الحقوق فصار بعقد الولاية مســتحقا لتصــفح الظلامة ٠

فان منع منها امتنع ، وصار عزلا عن بعض ما كان اليه ٠

٢ - وان كان المتظلم عاملا جوزف فى حساب،أو غولط فى معاملة ، صــار صاحب الديوان فيها خصـما ، وكان المتصفح لها ولى الأمر ٠

وهكذا نرى أن من اختصاصات متولى ديوان السلطنة أو النظر أو المكاتبات والمراجعات ، مراقبة السجلات المالية لموازنة الدولة ، وحفظها على الرسـوم العادلة ، من غير زيادة على الرعية ، أو نقص لحق بيت المال ٠

كما يثبت فيها ما قد يكون غير مثبت بعد أن يتحراه بدقة وعدل ، ويتأكد من أن عمال الدولة يقومون بتحصيل الايرادات وتوريدها لبيت المال - (خـزانة الدولة) دون نقص أو تأخير ٠

كما كان يقوم بتأدية الحقوق الى أصـحابها ، وفقــا للقواعد المعمول بها ، وهو فى سبيل ذلك يقوم بمحاســبة العمال على الايرادات والمصروفات ، فلا يخرج من الأموال الا ما علم صحته وهو يلزمهم برفع الحساب اليه ٠

وفضلا عما ذكر فان من اختصاصاته ، تحقيق الشكاوى

---

(١) الأحكام السلطانية / للماوردى ص ٢١٥ وما بعدها ، الاحكام السلطانية / لأبى يعلى ص ٢٥٣ وما بعدها ٠

الخاصة بالنواحى المالية والتى يقدمها المواطنون تظلما من العاملين لتحصيلهم ايرادات أزيد مما تفرضه القوانين والأحكام الشرعية ، أو لعدم قيامهم باعطاء الحقوق الى أصحابها كاملة فى المواعيد المقررة لها ٠

فكاتب الديوان يحقق هذه الشكاوى ، ويزيل ما وقع ، أو يقع من ظلم على الرعية ، وهو بذلك يراقب عماله القائمين على موارد الدولة ونفقاتها خير مراقبة ٠

ومنعا من أن يسيء كاتب الديوان التصرف ، أو يستغل سلطانه فيظلم العمال فى الحساب أو يسيء معاملتهم ، فقد كان لمن يتظلم من الديوان ، من حقه تقديم التظلمات ضد كاتب الديوان وكان يقوم بالفصل فيها وتحقيقها ولى الأمر بنفسه ضمانا لهؤلاء العمال ٠

وبالجملة نستطيع أن نقرر أن اختصاصات كاتب ديوان السلطنة (ديوان المكاتبات والمراجعات) كانت تهدف الى مراقبة ضبط تحصيل الايرادات ومراقبة صرفها فضلا عن حفظ حقوق بيت المال وحقوق الرعية طبقا لما تقضي به أحكام الشريعة الاسلامية والتعليمات والأوامر الصادرة من ولى الأمر ٠

كما كانت تهدف الى محاسبة عمال الجباية على ما قاموا بتحصيله من ايرادات عامة يناط بهم تحصيلها ٠

كما كانت ترسل مفتشين للتفتيش على عمال الجباية والانفاق ومعاقبتهم فى حالة اخلالهم بواجباتهم ٠

وأخيرا منع عمال الجباية والانفاق ، من قبول الهدايا ، لأن قبولها يعد رشوة ، والسماح بها يدعو الى التهاون مع أرباب الأموال ، ويضع العمال مواضع الشبهات ٠

وفى هذا الصدد يقول رسول الله ـ صلى الله عليــه وسلم ـ : « هدايا العمال غلول » أى خيــانة ، فاذا ارتكب العامل مثل هذا الفعل ، كان للامام أن ينظر فى حالته(١)٠

---

(١) الأحكام السلطانية / للماوردى ص ١٤١ ٠

المبحث الثالث

ولاية الحسبة ودورها فى مراقبة الموازنة

نعرض فى هذا المبحث لجهاز ولاية الحسبة من حيث ماهيته وشروطه وأنواعه واختصاصاته ٠

وذلك فى ثلاثة مطالب :

المطلب الأول

ماهيتها وأدلة مشروعيتها

(أ) يقصد بالحسبة :

أنها أمر بمعروف اذا ظهر تركه ، ونهى عن منكر ان ظهر فعله ، واصلاح ما بين الناس ٠

اذ أن القيام بذلك يجب أن يكون مما يحتسبه فاعله عند الله سبحانه وتعالى ، لا لرياء ولا لسمعة ولا لاظهار علو أو كبرياء وعلى ذلك كانت الحسبة هى الأمر بالمعروف والنهى عن المنكر (١) ٠

(ب) أدلتها من القرآن الكريم :

فرض الله سبحانه وتعالى الحسبة على عباده ، وأمر بها وحض على القيام بها بأساليب مختلفة ، وكان اختلاف الأساليب وتعددها دليلا على فرضيتها ٠

---

(١) انظر : الاحكام السلطانية / للماوردى ص ٢٤٠ ، الحسبة / لابن تيمية ص ٦ ، والطرق الحكمية / لابن قيم الجوزية ص ٢٤٠ ، الفقه الاسلامى/للشيخ على الخفيف ص ٥٥٦ ، احياء علوم الدين/للامام الغزالى جـ ٢ ص ٣٠٢ ٠

فمن هذه الأدلة ، أمره سبحانه وتعالى بها صراحة ، والأمر يقتضي الوجوب فى قوله تعالى : « ولتكن منكم أمة يدعون الى الخير ويأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر وأولئك هم المفلحون »(١) .

كما جعلها سبحانه وتعالى من سمات الايمان فى قوله تعالى : «والمؤمنون والمؤمنات بعضهم أولياء بعض يأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر ...» (٢) .

وامتدح من يقوم بها فى قوله تعالى : « من أهل الكتاب أمة قائمة يتلون آيات الله آناء الليل وهم يسجدون يؤمنون بالله واليوم الآخر ويأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر وأولئك من الصالحين ... » (٣) .

وجعل تركها والعمل بخلافها من صفات المنافقين فى قوله تعالى : « المنافقون والمنافقات بعضهم من بعض يأمرون بالمنكر وينهون عن المعروف » (٤) .

وذم من تركها وجعل تركها سببا للعنة فى قوله : « لعن الذين كفروا من بنى اسرائيل على لسان داود وعيسي بن مريم ذلك بما عصوا وكانوا يعتدون ، كانوا لا يتناهون عن منكر فعلوه لبئس ما كانوا يفعلون » (٥) .

وفضلنا بها على غيرنا من الأمم فى قوله : « كنتم خير أمة أخرجت للناس تأمرون بالمعروف وتنهون عن المنكر » (٦) .

---

(١) سورة آل عمران الآية : ١٠٤ .
(٢) سورة التوبة الآية : ٧١ .
(٣) سورة آل عمران الآية : ١١٣ .
(٤) سورة التوبة الآية : ٦٧ .
(٥) سورة المائدة الآية : ٧٨ ، ٧٩ .
(٦) سورة آل عمران الآية : ١١٠ .

وهناك الكثير من الآيات التى تدل على شرعيتها •

(جـ) أدلتها من السـنة :

لقد سلكت السنة فى دلالتها مسلك القرآن الكريم من الأمر بها وذلك فيما رواه مسلم عن أبى هريرة قال : قال رسول الله ـ صلى الله عليه وسلم ـ : « من رأى منكم منكر فليغيره بيده ، فان لم يستطع فبلسانه ، فان لم يسـتطع فبقلبه وذلك أضعف الايمان » (١) •

كما امتدحت السـنة من يقوم بها ، وذلك فيما روى عن الحسن ـ عن رسول الله صلى الله عليه وسلم ـ : من أمر بالمعروف ونهى عن المنكر فهو خليفة اللـه فى أرضـه وخليفة رسوله وخليفة كتابه » (٢) •

ومن التحـذير من تركها فيما روى عن ابن مسـعود قال : قال رسول الله ـ صلى الله عليه وسلم ـ : « لتأمرن بالمعروف ولتنهون عن المنكر ولتأخـذن على يد الظـالم ولتأطرنه على الحق أطرا ولتقصرنه على الحـق قصرا أو ليضربن الله بقلوب بعضكم على بعض وليلعننكم كما لعن بنى اسرائيل » (٣) •

ومن ذم تاركها وذلك فيما روى عن ابن مسعود قال : قال رسول الله ـ صلى الله عليه وسـلم ـ :« بئس القوم ، قوم لا يأمرون بالمعروف ولا ينهون عن المنكر ••• » (٤)•

وهناك الكثير من الأحاديث الدالة على الأمر بالمعروف والنهى عن المنكر فى مشروعية الحسبة •

(١ ، ٢ ، ٣ ، ٤ ،) انظـر : احيـاء علوم الدين/للغزالى جـ ٢ (كتاب الامر بالمعروف والنهى عن المنكر) •

هـذا وقد اتفق الفقهـاء والمجتهـدون على أن ولاية الحسبة من فروض الكفاية ، بدليل قوله تعالى : « ولتكن منكم أمة » حيث كانت (مِنْ) هنا للتبعيض .

وهذا المعنى هو ما يتسـق ويتفق مع حال الأمم من وجود أفراد يستطيعون القيام بها ، وآخرون لا يستطيعونه لأسباب شتى .

ووجوبها على الكفاية ، لا ينفى أنها تجب على القادر عليها ، وأنه كلما كانت المقدرة عليهـا أعظم كان وجوبها أكبـر وأوثق ، وقد تصـير فرض عين على أناس بحـكم مناصبهم ، مثل أولى الأمر من الخلفاء والأمراء والحكام ومن ينصب لذلك .

المطلب الثانى

شروط والى الحسـبة

وضع فقهاء المسلمين شروطا لوالى الحسـبة ، يجب توافرها فيمن يتولى أعباء الحسبة ، حتى يتحقق الغرض من هذه الولاية .

وأهم هذه الشروط ما يلى : -

١ - أن يكون المحتسب ، مسلما بالغا عاقـلا قادرا ، ليخرج الكافر والصبى والمجنون والمريض .

٢ - أن يكون المحتسب عالما بأحكام الشريعة الاسلامية، حتى يعلم ما تأمر به الشريعة وما تنهى عنه .

٣ - أن يكون عاملا بما يعلم ، ولا يكون قوله مخالفا

لفعـــله ، وأن لا يأمـــر بما لا يؤتمـــر به ، وأن لا يسر غير ما يظهر ، وأن يكون عادلا فيما يأمر به ٠

٤ ـ أن يكون قادرا على الأمر بالمعروف والنهى عن المنكر ، بيده ولسانه ويستطيع أن يغير المنكر ، ولا يخشي فى ذلك سلطانا ، ولا يخاف على نفسه أو ماله ٠

٥ ـ أن يكون باش الوجـه لين القول ، صـبورا على ما يصيبه من الأذى ، لأن هذه الأمور بها نجاح الدعـــوة والوصول الى ما يصبو اليه ٠

٦ ـ أن يكون قائما بالفرائض والواجبات مواظبا على جميع سنن رسول الله ـ صلى الله عليه وسلم ـ ومستحباته، من نظافة الجسم والثياب وما الى ذلك ٠

٧ ـ أن يقصد المحتسب بقوله وفعله وجـه الله تعالى وطلب مرضـــاته ، فلا يبالى فى احتســابه بغض الناس له وسخطهم عليه ، أو رضاهم عنه ٠

٨ ـ وأخـيرا أن يكون المحتســـب عافا عن أمــوال الناس (١) ٠

هذا وينبغى أن يلزم المحتسب رجاله بما التزم هو به من هذه الشروط ٠

كما وينبغى لوالى الحســبة أن يكون فى كل ما يقوم به من أعمال مستقلا عن الحاكم ، وذلك تنزيها وبعدا عن المؤثرات ، وضمانا لحسن استقصائه للأمور ٠

---

(١) انظر : شروط المحتسب فى الاحكام السلطانية / للماوردى ص ٢٤١ وكذا : الحسبة فى الاسلام / للشيخ ابراهيم الدسوقى الشهاوى ص ٦٤ ، وكذا : نهاية الرتبة فى طلب الحسبة / عبد الرحمن بن نصر الشيزرى ص ٨ وما بعدها (بتصرف) ٠

فلقد كانت لولاية الحسبة مكانتها وهيبتها ، حتى ان المحتسب كان يقتحم على العظماء مجالسهم وأنديتهم بلا خوف ولا وجل ٠

ولما كانت ولاية الحسبة عبارة عن أمر بمعروف ونهى عن منكر اقتضت أن يكون لصاحبها ولاية ، ذلك لأن كلا من الأمر والنهى لا يصدر الا عن ولاية ، والا ما استوجب سمعا ولا طاعة ، لأنه لو صدر عن غير ولاية لا يؤبه له ٠

هذا ويلاحظ أن الولاية فى الحسبة نوعان : -

١ - ولاية أصلية : : مستمدة من الشارع ، وهى الولاية التى اقتضاها التكليف بها ، لتثبت لكل من طلبت منه ٠

٢ - ولاية مستجدة : وهى الولاية التى يستمدها من عهد اليه فى ذلك من الخليفة أو الأمير أو الحاكم وهو (المحتسب) ٠

وعلى ذلك ينبغى أن يجمع - المحتسب - - بين الولايتين جميعا ، لأنه مكلف بها شخصيا من جهة الشارع، ومكلف بها كذلك من قبل من له الأمر ٠

أما غيره من الناس ، فليس له من ذلك الا الولاية الأصلية التى أضفاها الشارع عليه ٠

المطلب الثالث

اختصاصات ولاية الحسبة

لا يعنينا فى هذا المقام جميع الأعمال الداخلة فى عموم ولاية الحسبة وانما الذى يعنينا هو الجانب المتعلق بمراقبة الموازنة ٠

ولذا سوف نعرض لأهم هذه الاختصاصات :

١ - يختص المحتسب بمراقبة المرافق العامة للدولة ، والتى لا غنى عنها لجماعة المسلمين،فيعمل على صيانتها، وتوفير الموارد المالية اللازمة لها من بيت مال المسلمين (خزانة الدولة) · واذا لم يكن فيه ما يكفى لذلك ألزم القادرين بهذا الانفاق الضرورى ·

وفى هذا يقول الماوردى(١) : « فالبلد اذا تعطل شربه أو استهدم سوره أو كان يطرقه بنو السبيل من ذوى الحاجات فكفوا عن معونتهم · فاذا كان فى - بيت المال - مال لم يتوجه عليهم فيه ضرر ، أمر باصلاح شربهم وبناء سورهم وبمعونة بنى السبيل فى الاجتياز بهم ، لأنها حقوق تلزم - بيت المال - دونهم ، وكذلك لو استهدمت مساجدهم وجوامعهم ·

فأما اذا أعوز بيت المال ، كان الأمر ببناء سورهم واصلاح شربهم وعمارة مساجدهم وجوامعهم ، ومراعاة بنى السبيل فيهم متوجها الى كافة ذوى المكنة منهم ، ولا يتعين أحدهم فى الأمر به ·

وان شرع ذوو المكنة فى عملهم وفى مراعاة بنى السبيل وباشروا القيام به ، سقط عن المحتسب حق الأمر به ، ولم يلزمهم الاستئذان فى مراعاة بنى السبيل ولا فى بناء ماكن مهدوما » ·

فعلى ضوء هذا النص ، فللمحتسب أن يجمع الأموال فى هاتين الحالتين : -

الحالة الأولى : الانفاق على صيانة المرافق العامة

---

(١) الاحكام السلطانية : ص ٢٤٥ ·

الضرورية اذا لم يكن فى - بيت المال - ما يكفى من الأموال لهذا الغرض ٠

الحالة الثانية : اعانة بنى السبيل ، اذا لم يكن هناك فى - بيت المال - نصيب يفى بهذا الغرض ٠

٢ - من اختصاصات المحتسب مراقبة تحصيل ايرادات الدولة ،فاذا وصل الى علمه أن قوما يمنعون اخراج نصيب الدولة فى أموالهم أو يتهربون من الدفع باخفاء أموالهم الباطنة أو يتجنبون دفع الزكاة بوسائل ملتوية ، فان لوالى الحسبة ، أن يحصل منهم جبرا هذه الايرادات ٠

وفى ذلك يقول الماوردى (١) : « أما الممتنع عن اخراج الزكاة ، فان كان من الأموال الظاهرة ، فعامل الصدقة يأخذها منه جبرا أخص ، وهو بتعزيره على الغلول ان لم يجد له عذرا أحق ٠

وان كان من الأموال الباطنة ، فيحتمل أن يكون المحتسب أخص بالانكار عليه من عامل الصدقة ، لأنه لا اعتراض للعامل فى الأموال الباطنة » ٠

ومن هنا نجد المحتسب مختصا بمراقبة ايرادات الدولة ويمنع أن تنقص بغير حق ، فهو يحارب التهرب والتجنب من الزكاة ٠

٣ - يختص والى الحسبة ، بمراقبة نفقات الدولة ، فيحول دون انفاقها فى غير الأبواب المخصصة لها شرعا ، ويكشف ما قد يكون من اسراف أو بذخ من جانب القائمين على هذا الانفاق ٠

فقد كان المحتسب يمنع غير المستحق من الحصول

---

(١) الاحكام السلطانية : ص ٢٤٨ ٠

على نصيب زكاة الأموال الباطنة ، والتى يخرجها أصحابها بأنفسهم ويوجهونها (١) ٠

وفى هذا ذكر الماوردى(٢) : « وان رأى رجلا يتعرض لمسألة الناس فى طلب الصدقة ، وعلم أنه غنى اما بمال أو عمل ، أنكره عليه وأدبه فيه ، وكان المحتسب بانكاره أخص من عامل الصدقة ٠٠٠٠

ولو رأى عليه آثار الغنى ، وهو يسأل الناس أعلمه تحريمها على المستغنى عنها ٠٠٠٠

واذا تعرض للمسألة ذو جلد وقوة على العمل ، زجره وأمره أن يتعرض للاحتراف بعمله ، فان أقام على المسألة عزره حتى يقلع عنها ٠٠٠ »

ولوالى الحسبة أن يستعين بالأعوان ، ليكون أقدر على تنفيذ ما يندب اليه من اجابة دعوة من يستعين به لرفع الظلم أو لمنع وقوعه ٠

وقد يلجأ المحتسب فى بعض الأحيان فى محاسبته الى وسائل التحريات السرية (٣) ، من أجل الحصول على المعلومات الصحيحة ، ولاظهار ما خفى من الأمور ٠

وفى ذلك يقول الشيزرى : « ان المحتسب يتخذ له غلمانا وأعوانا يوصلون اليه الأخبار والأحوال » (٤) ٠

هذا ولم يقف اختصاص والى الحسبة على مراقبة

---

(١) هذه الاموال جزء من ايرادات الدولة ، وان اختلفت اليد القائمة على الصرف ٠

(٢) الاحكام السلطانية : ص ٢٤٨ ٠

(٣) وهى ما يسمى الآن : بالرقابة الادارية والمباحث العامة ٠

(٤) نهاية الرتبة فى طلب الحسبة : ص ١٠ ٠

تنفيذ ايرادات الدولة ونفقاتها ، بل قام بمراقبة الحالة الاقتصادية للبلاد ، والتدخل فى شئونها الاقتصادية ٠

فاذا أدت الحرية الفردية الى الاخلال بمصالح المجتمع ، كأن يلجأ بعض التجار الى - الاحتكار - فللمحتسب هنا الحق فى منعه ، وله أن يكره المحتكرين على بيع ما عندهم بقيمة المثل عند ضرورة الناس اليه ٠

كما يجوز له التسعير اذا اقتضته مصلحة الجماعة ، اذ أن مراقبة الأسعار مهمة أساسية يقوم بها المحتسب ، وتقع فى دائرة اختصاصه ، فضلا عن اختصاصه فى منع استغلال البائع لحاجة المشترى وكذا منع أى زيادة فى أسعار السلع دون مبرر ، ومنع الغش والتعامل بالربا الى غير ذلك مما فيه مصالح العباد والبلاد (١) ٠

وفى ضوء ما عرضناه نستطيع أن نقول : ان نظام ولاية الحسبة أحد نظم الرقابة المالية والاقتصادية المستقلة فى الدولة ، فيحق لوالى الحسبة أن يتدخل لوضع الأمور فى نصابها ٠

وله فى ذلك وسائل تتدرج من النصح والارشاد الى الاستعانة بالأعوان والسلاح ٠

وهو فى مباشرة أعماله الرقابية مستقلا تماما عن باقى أجهزة الدولة ، وينفرد باختيار أعوانه ،حتى لا يكون لغيره أى تأثير عليهم وله حق عزلهم اذا حامت حولهم الشبهات ٠

ومن سلطة هذا النظام أنه كان يقوم بتنفيذ أحكامه

---

(١) الطرق الحكمية / لابن قيم الجوزية ص ٢٤٣ ، وكذا : الحسبة / لابن تيمية ص ١١ ٠

وقتيا ، ومن سماته الرقابية ، أن يحكم فيما لا يتوقف على دعوى من مدع - فان ما تتم مصلحة الأمة الا به - فيجب ألا يتوقف على مدع ، ومدعى عليه ، بل يحكم فيه متولى الحسبة بالأمارات والعلامات الظاهرة والقرائن البينة ٠

ويمكن أن نقول فى النهاية ان المحتسب كان يقوم بأعمال المراقبة بطريقتين :-

الطريقة الأولى : وهى أن تقوم المراقبة على المحبة والعدل ولا تجعل القوة أداة من أدواتها ووسيلة من وسائلها ، وذلك من أجل الرغبة فى الخير والنفور من الشر ، كى يؤدى كل فرد ما يجب عليه طبقا لأحكام الشريعة الاسلامية ، ووصولا الى مجتمع فاضل يحقق مبدأ التكافل الاجتماعى ، مجتمع الرفاهية الاقتصادية ٠

أما الطريقة الثانية : وهى عندما يضعف الوازع الدينى لدى بعض الناس ، خاصة بعد اتساع رقعة الدولة الاسلامية ودخول أقوام فى الاسلام لم يتصلوا - برسول الله - صلى الله عليه وسلم - وليسوا من أهل السابقة والتابعين ٠

فكانت المراقبة تقوم على الحزم والقوة والعقاب ، حيث ضعف الوازع الدينى لدى بعض الأفراد ، الذى هو أساس المراقبة الذاتية ٠

فمراقبة والى الحسبة هى احدى الطرق للكشف عن المتلاعبين بأموال الدولة ، وبمصالح الناس طمعا فى تحقيق أرباح ومكاسب غير مشروعة ٠

وأصبح لزاما علينا الآن أن يوجد رقيب خارجى تقوم مراقبته على الحزم ودقة العقاب ، مقام والى الحسبة بعد ما فقدنا المراقبة الذاتية بفقدان الوازع الدينى ٠

المبحث الرابع

ولاية المظالم ودورها فى مراقبة الموازنة

المجتمع الاسلامي كأى مجتمع انسـانى آخر لا يخلو من وقوع الظلم من القوى على الضعيف ، ومن الحاكم على المحكومين ، برغم أنه مجتمع يقوم على العدالة ٠

ومنعا لهذا ، فقد باشر حكام المسلمين عندما تجاهر الناس بالظلم ، وزاد جور الولاة ـ النظر فى المظالم ـ لرد الحقوق الى أصحابها بقوة السلطان ٠

وسوف نتناول هذا المبحث فى خمسة مطالب :

المطلب الأول

مفهوم ولاية المظالم وأهميتها

ولاية المظالم : هى أقوى الولايات عموما وأسـماها وأقواها لأن النظر فيها : هو قود المتظالمين الى التناصف بالرهبة ، وزجر المتنازعين عن التجاحد بالهيبة(١) ٠

وقد عرفها ابن خلدون (٢) : بأنها وظيفة ممتزجة من سطوة السلطنة ونصفة القضاء ٠

وهدف ولاية المظالم ، رفع الظلم أيا كان نوعه ، وفى هذا يقول سبحانه وتعالى : « انه لا يحب الظالمين ، ولمن انتصر بعد ظلمهفأولئك ما عليهم من سبيل ، انما السبيل

---

(١) الاحكام السلطانية / للماوردى ص ٧٧ ٠

(٢) المقدمة : ص ١٩٨ ٠

على الذين يظلمـون النـاس ، ويبغـون فى الأرض بغير الحق ، أولئك لهم عذاب أليم » (١) .

هذا وقد أمر رسول الله ـ صلى الله عليه وسلم ـ برفع الظلم ، ونصرة المظلومين .

فقـد روى أبى ذر قال : قال رسول اللـه ـ صلى الله عليه وسـلم ـ فيما روى عن ربـه تبارك وتعـالى : « انى حرمت على نفسي الظلم وعلى عبادى فلا تظالموا .. »(٢).

وعن جابر بن عبـد الله : أن رسول الله ـ صلى اللـه عليه وسـلم ـ قال : أتقوا الظلم . فان الظلم ظلمات يوم القيامة ... » (٣) .

وعن جابر قال : قال رسـول الله ـ صلى الله عليـه وسلم ـ : « لينصر الرجل أخاه ظالما أو مظلوما . ان كان ظالما فلينهه فانه له نصر ، وان كان مظلوما فلينصره »(٤)

المطلب الثانى

نشـأت ولاية المظالم

لم تكن الحاجـة الى ولاية المظالم فى صدر الاســلام ملحة ولذا لم ينتدب لها من الخلفاء الأربعة أحـد ، لأنهم فى الصـدر الأول مع ظهور الدين عليهـم بين من يقوده التناصف الى الحق أو يزجره الوعظ عن الظلم،وانما كانت المنازعات تجـرى بينهم فى أمور مشـتبهة يوضحها حكم القضاء .... واقتصر خلفاء السلف على فصـل التشـاجر

---

(١) سورة الشورى الآيات : ٤٠ ، ٤١ ، ٤٢ .
(٣،٢) صحيح مسلم جـ ٨ ص ١٨ .
(٤) صحيح مسلم جـ ٨ ص ١٩ .

بينهم بالحكم والقضاء تعيينا للحق فى جهتـه لانقيادهم الى التزامه » (١) ٠

وبعـد الخلفاء الراشـدين : تجاهر النـاس بالظلم والتغالب ، ولم يكفهم زواجر العظة عن التمانع والتجاذب، فاحتاجوا فى ردع المتغلبين وانصـاف المغلوبين الى نظر المظالم الذى يمتزج به قوة السلطنة بنصف القضاء(٢) ٠

وكان أول من أنشأها ـ عبد الملك بن مروان ، « فكان اذا وقف منها على مشكل أو احتاج فيها الى حكم منفذ رده الى قاضيه ٠٠٠ فكان القاضي هو المباشر وعبـد الملك هو الآمر »(٣) ٠

ثم زاد من جور الولاة ، وظلم العتاة ما لم يكفهم عنه الا أقوى الأيدى وأنفذ الأوامر،فكان ـعمر بن عبد العزيزـ رحمه الله أول من ندب نفسـه للنظر فى المظالم ، فردها وراعى السنن العادلة وأعادها » (٤) ٠

المطلب الثالث

شروط القائمين بولاية المظالم

ونظرا لأهمية ولاية المظالم اشترط الفقهـاء لمن يقوم بها ، والنظر فيها عدة شروط أهمها :

أن يكون جليل القـدر ، نافذ الأمر ، عظيم الهيبـة ، ظاهر العفة ، قليل الطمع ، كثير الورع ٠

---

(١) الاحكام السلطانية/للماوردى : ص ٧٧ ، ٧٨ ٠
(٢) الاحكام السلطانية/للماوردى : ص ٧٨ ٠
(٣) الاحكام السلطانية/للماوردى : ص ٧٨ ٠
(٤) الاحكام السلطانية/للماوردى : ص ٧٨ ٠

لأن قيامه بهذا العمــل ، يحتاج الى ســطوة الحماة ، وثبت القضاة ، فوجب أن يجمع فيه صفاتهما ٠

فان كان ممن يملك الأمور العامة كالوزراء والأمراء لم يحتج النظر فيها الى تقليــد ، وكان له بعموم ولايتــه النظر فيها ٠

وان كان ممن لم يفوض اليه عموم النظر ، احتاج الى تقليد وتولية اذا اجتمعت فيه الشروط المقدمة (١) ٠

المطلب الرابع

مجلس ولاية المظالم

تتم مجالس ولاية المظالم بطريقتين :

الاولى : اذا نظر فى المظالم من انتدب لها،جعل لنظره يوما معروفا (٢) يقصده فيــه المتظلمون ، ويراجعه فيــه المتظلمون ٠ حتى يكون ما سواه من الأيام لما هــو موكول اليه من السياسة والتدبير(٢) ٠

الثانية : اذا كان من عمــال المظالم المنفردين لهــا ، فيــكون منــدوبا للنظــر فى جميع الأيام ، وليكن ســهل الحجاب نزه الأصحاب ٠

---

(١) انظر : الأحكام السلطانية للماوردى ص ٧٧
(٢) اى يحدد تاريخ الجلسة ٠
(٣) الأحكام السلطانية / للماوردى ص ٧٩ ، ٨٠

وفى هذه الحالة يتشكل مجلس المظالم بحضور خمسة أصناف لا يستغنى عنهم ، ولا ينتظم نظره الا بهم ٠

الصنف الأول : الحماة والأعوان - لجذب القوى وتقويم الجرىء ٠

الصنف الثانى : القضاة والحكام - لاستعلام ما يثبت عندهم من حقوق ، ومعرفة ما يجرى فى مجالسهم بين الخصوم ٠

الصنف الثالث : الفقهاء (الخبراء) ليرجع اليهم فيما أشكل ويسألهم عما اشتبهه وأعضل ٠

الصنف الرابع : الكتاب - ليثبتوا ما جرى بين الخصوم ، وما توجه لهم أو عليهم من الحقوق .

الصنف الخامس : الشهود - ليشهدوا على ما أوجبه من حق وأمضاه من حكم ٠

فاذا استكمل مجلس المظالم على النحو السابق شرع فى نظر المظالم (١) ٠

المطلب الخامس

اختصاص ولاية المظالم

تنقسم اختصاصات والى المظالم الى نوعين : -

الأول : يتولاها من تلقاء نفسه بغير حاجة الى تظلم يرفع اليه ٠

---

(١) انظر / الأحكام السلطانية / للماوردى ص ٧٩ ، ٨٠

الثانى : ينظر فيه بناء على ما يقدم اليه من ظلامات ذوى الشأن .

النوع الأول :

الاختصاصات التى يتولاها والى المظالم دون حاجة الى تظلم من أحد أو طلب يرفع اليه ، وهى التى تتعلق بالمصالح العامة للدولة ، فيجب أن يقوم بها دون دعوى أو شكوى ، والا فسدت الأمور .

والاختصصات التى يتولاها والى المظالم وتتعلق بمراقبة موازنة الدولة يمكن حصرها فيما يلى : -

١ - النظر فى جور العمال فيما يجبونه من الأموال :

فلوالى المظالم أن يرجع فيه الى القوانين العادلة ، فيحمل الناس عليها ويأخذ العمال بها ، وينظر فيما استزاده العمال فان رفعوه الى بيت المال أمر برده ، وان أخذوه لأنفسهم استرجعه لأربابه(١) .

فوالى المظالم يراقب من تلقاء نفسه القائمين على جباية الايرادات بمختلف أنواعها ، وهو فى هذا ينظر الى ثلاثة أمور يقرر فيها الحق .

الأول : فى طرق التحصيل ، فيتجرى أن يكون بدون أذى .

الثانى : فى مقدار الأموال المحصلة ليحط منها مايرى فرضه ظلما ويردها الى المقدار المعقول الذى لا يرهق أحدا .

---

(١) الاحكام السلطانية / للماوردى ص ٨٠

فاذا فرض عمـال الخـراج على الأرض ما لا تطيقـه خفض قيمة هذا الخراج الى المقدار المعقول ٠

الثالث : النظر فيما يأخذه عمال الخراج ظلما لأنفسهم، فانه بعدبيان الحق يرد المأخوذ بالباطل الى أهله ، ويعاقب الآخذ عقاب الرشوة .

وصفوة القول : أن الناظر فى المظالم عليـه أن يتأكد من أن الايرادات تحصل طبقا للقوانين والقواعد المعمول بها ، فان زاد القائمون بالتحصيل شيئا ، ردت هذه الزيادة الى أصحابها ، سواء فى ذلك ما اذا كانت أضيفت لايرادات الدولة ، أو أخذها المحصلون بدون وجـه حق فيسترجعها منهم لأربابها ٠

٢ ـ النظر فى تعدى الولاة على الرعية :

فلوالى المظالم أن يكون لسيرة الولاة متصفحا ، وعن أحـوالهم مستكشـفا ، ليقويهم ان أنصـفوا ، ويكفهم ان عسفوا ، ويستبدل بهم ان لم ينصفوا ٠

وقد كان قوم من والولاة منعوا الحـق حتى اشـترى منهم شراء وبذلوا الباطل حتى افتدى منهم فداء،مما كان من عمر بن عبد العزيز الا أن أحيا سـنة النظر فى المظالم وكانت قد ماتت (١) ٠

٣ ـ مراجعة ما يثبته ـ كتاب الدواوين من أمـوال الدولة :

ليتأكـد والى المظـالم من أن ايرادات الدولة ٠ قـد أضيفت وقيدت بالدفاتر بدون نقص ، ومطابقة ذلك على

---

(١) الأحكام السلطانية / للماوردى ص ٨٠

القوانين المعمول بها ، وأن المصروفات أثبتت وفقا لما تم صرفه فعلا (١) ٠

كما ينظر والى المظالم فى حسن تأدية القائمين على الشئون المالية بأعمالهم ، والواجبات المطلوبة منهم ، ويستبدل الخائنين أو المقصرين بغيرهم ، بعد أن يتحرى ذلك من مجلس المظالم (٢) ٠

لأن هؤلاء العمال هم قوام الدولة الاسلامية ، وبصلاحهم تصلح الأمور المالية بالدولة ، وبفسادهم تفسد ويكثر الاهمال واضاعة أموال الدولة وتعدد حالات الاختلاس ٠

كما وأن لوالى المظالم مراقبة كتاب الدواوين المالية ، ويطبق عليهم قانون ـ من أين لك هذا ـ خصوصا جباة أموال ـ بيت المال ـ ومتولى الأرقام وكتبتها ونحوهم ، فاذا ظهر عليهم مظاهر الغنى ، وبنوا الأبنية دون أن يعرف لثرائهم مصدر ، كان ذلك دليلا على خيانتهم وارتشائهم ومن ثم يجوز عزلهم ومصادرة أموالهم ما لم يثبتوا لها مصدرا (٣) ٠

٤ ـ لوالى المظالم تصفح الأوقاف العامة :

ليتأكد من أن ريعها يجرى وفقا لشروط واقفيها وله

---

(١) يشبه ما يقوم به والى المظالم الى حد كبير لمراجعة المستندية التقليدية التى يقوم بها الجهاز المركزى للمحاسبات فى جمهورية مصر العربية ٠

(٢) الشيخ محمد أبو زهرة ـ ولاية المظالم فى الاسلام ـ بحث مقدم فى الحلقة الدراسية الأولى للقانون والعلوم السياسية عام ١٩٦٠م

(٣) اول من طبق ذلك فى الاسلام ـ الخليفة عمر بن الخطاب ـ رضي الله عنه واتبعه فى ذلك بعض خلفاء الدولة الأموية والعباسية ٠ أنظر : الفقه الاسلامى فى ثوبه الجديد / للشيخ مصطفى أحمد الزرقا جـ ٢ ص ١٠٥٣

أن يرجـع فى ذلك الى الدواوين المحفوظة بهـا الحجج أو الكتب القديمة التى يغلب على الظن صحتها ٠

ويقوم بمراجعة وكيفية التصرف فى ايراداتها ، وذلك للتأكد من أنها حصلت وفقا للقواعـد المقررة ، ومن أنهـا صرفت فى الأغراض المخصصة لها ٠

النوع الثانى :

الاختصاصات التى يتولاها والى المظالم ، بناء على ما يقدم اليه من ظلامات .

وينقسم هذا النوع الى الاختصاصات التالية :

١ ـ النظر فى المرتبات والأجور :

فيختص والى المظالم بتظلم المسترزقة (الموظفين) من نقص أرزاقهم أو تأخرها عنهم ، واجحاف النظر بهم ٠

فعلى والى المظالم أن يرجع فى ذلك الى ديوان فرض العطاء ، فيجريه عليهم ، وينظر فيما نقصوه أو منعوه من قبل ، فان كان قد أخذه ولاة أمورهم استرجعه منهم ، وان لم يأخذوه قضاه من بيت المال(١) ٠

٢ ـ رد الأموال المغصوبة :

وذلك عندما تقدم اليه الظلامات برد الأمـوال التى

---

(١) الأحكام السلطانية / للماوردى ص ٨١ ٠ (ويشبه هذا بما تقوم به الجهاز المركزى للمحاسبات الآن من مراجعة القرارات الخاصة بشـئون العاملين للتثبت من مطابقتها للقوانين واللوائح والقـرارات المعمول بها ، فى جمهورية مصر العربية ٠ مع ملاحظة أن الجهـاز المركزى ليس له سلطة آمرة فى رد ما نقص من الحقوق الى أصحابها ، ورأيه قد يأخذ به وقد لا ينفـذ ، بخلاف والى المظالم الذى له سـلطة التنفيذ وفاعلية المراقبة ورد الحق بأسرع وأيسر السبل) ٠

اغتصبت ، سـواء كانت مغتصبة من الولاة أو الحكام ، أو من الأفراد بغير وجه حق ٠

كما يرد للعامة ما اغتصب منهم من أموال ، سواء فى ذلك اذا كان المغتصب أضيف للمال العام أو أخـذه الحاكم لنفسه ٠

فقد كان والى المظالم يرد الأموال التى تغلب عليهـا ذوو الأيدى القوية وتصرفوا فيها الملاك بالقهر والغلبـة ، وذلك عندما يتظلم أصحاب هذه الأموال ٠

هذا ولا تنتزع هذه الأموال من يد غاصبيها الا بأحـد أربعة أمور :

(أ) اعتراف الغاصب واقراره ٠

(ب) علم والى المظالم ، اذ يجـوز له أن يحكم عليهم بعلمه ٠

(ج) البينة التى تشهد على الغاصب بغصبه أو تشهد للمغصوب فيه بملكه ٠

(د) متظاهر الأخبار الذى ينفى عنهـا التواطىء ، ولا يختلع فيها الشكوك ، لأنه لما جاز للشهود أن يشـهدوا فى الأمـلاك بتظاهر الأخبار ، كان حكم ولاة المظالم بذلك أحق ٠

وهكذا نرى اتساع سلطة والى المظالم فى رد ما اغتصب من المال العام ، وحقه فى أن يحكم فى المظالم بعلمه ، وفى رد الأملاك بتظاهر الأخبار ، واعتماده الى حد كبير على الحسابات ومدى انتظامها ٠

ومن هذا العرض الموجز ، نقف على مدى أهمية دور ولاية المظالم فى مراقبة تنفيذ موازنة الدولة ، وما لها من القـوة ونفاذ الكلمـة ، حيث تولى ولاية المظالم من بيـده السـلطة الفعلية من الخلفـاء أو من يولون من يقوم بهـا نيابة عنهم .

ان النظر فى المظالم من الامور المكملة للسـلطة ، فله حق النظر فى الشـكاوى من كتاب الدواوين ، خصوصـا شكاوى المسترزقة من العمال والموظفين عند نقص أجورهم أو تأخرها ، أو منع رواتبهم فيقوم بردها طبقـا للقوانين العادلة .

وله حق مراقبة المصروفات العامة ، ورد الأموال التى تغتصبها السـلطات العامة لأصـحابها ، ويجرى الأوقاف على شرط واقفيها .

كما أن من أهم اختصاصاته قيامه بأعمال التفتيش على ما يجبيه العمال من أموال الرعية ، ليتأكد من أن هـــذه الأموال حصلت طبقا لما تقضي به أحكام الشريعة الاسلامية .

وبالجملة فاختصاصات والى المظالم ، المراقبة الفعالة على ايرادات الدولة ونفقاتها ، بجانب قيامه بالفصل فى كل خصـومة ماليـــة تقع بين الادارة والأفراد . ووضـع الأمـور فى نصـابهـا السـليم بما يتفق وأحكام الشريعـة الاسلامية .

* * *

الفصل الثانى

مراقبة الموازنة من حيث توقيتها فى ضوء الاسلام

تمهيـــــد :

لقد كان لسلوك ولاة الأمـور فى ـ صـدر الاسـلام ـ المثل الأعلى والقدوة الحسنة لعمالهم حيال مراقبـة تنفيذ موازنة الدولة ايرادا ومصروفا ٠

فلقد كان رسول الله ـ صلى الله عليه وسلم ـ يحاسب عمال الجباية على ما قاموا بتحصيله من ايرادات عامـة يناط بهم تحصيلها ٠

كما كان ـ عليـه الصلاة والسـلام ـ يرسـل مفتشين للتفتيش على عمـال الجباية والانفـاق ، ليكشـف عـن أحوالهم ، ويبين سـيرتهم ، ومـدى اتباعهم لأوامره فى جباية المال وأنفاقه (١) ٠

وعلى هديه ـ صلى الله عليه وسلم ـ سـار الخلفـاء الراشدون من بعـده فى مراقبة ومحاسـبة عمال الجباية والانفاق ، قبل التصرفات الماليـة وبعـدها وفى أثنائهـا وكيفية أدائها ٠

وكانت توجيهاتهم وأفعالهم وسلوكهم فى ذلك كثيرة ما دل على حسن التدبير ، والسياسـة العادلة ، فى احكام مراقبـة تنفيـذ الموازنة من حيث توقيتها سـواء فى ذلك ما كان بالتطبيق الفعلى ، أو بالتوجيه القولى ٠

ولذا سنعرض فى هذا الفصل أربعة مباحث : ـ

---

(١) الادارة الاسلامية فى عز العرب / محمد كرد على ج ٢ ص ١٢

المبحث الأول :

المراقبة السابقة على تنفيذ الموازنة فى الاسلام .

المبحث الثانى :

المراقبة اللاحقة على تنفيذ الموازنة فى الاسلام .

المبحث الثالث :

مراقبة الموازنة وقت تنفيذها فى الاسلام .

المبحث الرابع :

مراقبة أداء العمليات المالية فى الاسلام .

المبحث الأول

المراقبة السابقة على تنفيذ الموازنة فى الاسـلام

لقد قام رسول الله ـ صلى الله عليه وسلم ـ والخلفاء الراشدون من بعده بالاشراف بأنفسهم على المراقبة السابقة على تنفيذ الموازنة ٠

ولذا كان عهدهم عهد عدل وتسامح ، لم يشتد فيه الولاة فى جميع موارد الدولة ، اللهم الا القلة من بعض الجباه ، الذين كانوا يسيئون استعمال سلطتهم ويرهقون الناس ٠

ولهذا نبه رسول الله ـ صلى الله عليه وسلم ـ عماله بقوله : « من استعملناه منكم على عمل ، فكتمنا مخيطا فما فوقه ، فهو غلول يأتى به يوم القيامة ٠٠ »(١) ٠

وها هو ذا ـ عمر بن الخطاب ـ رضي الله عنه ـ يشهد الناس على ولاته ، وينيطهم كافة بالمراقبة ، ويطلب من عماله اذا أشكل عليهم الأمر أن يرفعوه اليه بطلب الرأى فيه ٠

فيقول : : « أيها الناس أنى أشهدكم على أمراء الأمصار ، انى لم أبعثهم الا ليفقهوا الناس فى دينهم ، ويقسموا عليهم فيئهم ، ويحكموا بينهم ، فان أشكل عليهم شيء رفعوه الى »(٢).

---

(١) الأموال / لابى عبيد رقم ٦٥٤ ٠

(٢) الخراج / لابى يوسف ص ١٤

كما وقد كتب ـ عمر ـ رضي الله عنه ـ أيضا الى عامله على (حمص) ـ عمير ـ يقول له : أقبل بما جبب من فىء المسلمين ، فلما سأله ـ عمر ـ عما فعل ، قال عمير : بعثتنى حتى أتيت البلد ، فجمعت صلحاء أهلها فوليتهم جباية فيئهم حتى اذا جمعوه وضعته مواضعه ، ولو نالك منه شيء لأتيتك به ٠٠ » (١) ٠

ومن توجيهات ـ على بن أبى طالب ـ كرم الله وجهه ـ لعماله على الخراج : « انظر اذا قدمت عليهم فلا تبيعن لهم كسوة شتاء ولا صيف ، ولا رزقا يأكلونه ، ولا دابة يعملون عليها ، ولا تضربن أحدا منهم سوطا واحدا فى درهم ، ولا تقمه على رجل فى طلب درهم ، ولا تبع لأحد منهم عرضا فى شيء من الخراج ٠

فانا انما أمرنا أن نأخذ منهم العفو ، فان أنت خالفت ما أمرتك به يأخذك الله به دونى ، وان بلغنى عنك خلاف ذلك عزلتك ٠

قال قلت : اذن أرجع اليك كما خرجت من عندك ٠

قال : وان رجعت كما خرجت ٠

قال : فانطلقت فعملت بالذى أمرنى به ، فرجعت ولم أنتقص من الخراج شيئا ٠٠ » (٢) ٠

هذا وقد التزم بهذا المنهج بعض الولاة ، ممن كان بعد الخلفاء بقليل،فقد كتب الخليفة ـ عمر بن عبد العزيز الى عبد الحميد بن عبد الرحمن ـ أحد ولاته على الكوفة٠ وذلك بعد أن قدم له توجيهاته يقول : « فاتبع فى ذلك

---

(١) الخراج / لابى يوسف ص ١١٨

(٢) الخراج / لابى يوسف ص ١٥ ، ١٦

أمرى ، فقد وليتك من ذلك ما ولانى الله ، ولا تعجل دونى بقطع ولا صلب حتى تراجعنى فيه ٠٠ ». (١)

أى طلب منه عدم التنفيذ الا بعد استئماره فى الأمر ٠

وبقيام رسول الله - صلى الله عليه وسلم - وخلفاؤه وبعض الولاة من بعــده بالاشراف بأنفسهم على مراقبة تنفيذ موازنة الدولة ومطالبة الخلفاء لأمراء الأمصار برفع الأمر اليهم عند استشكاله ، تحقق الضمان الكافى فى عدم اساءة استعمال السلطة والتعسف من قبــل عمــال الجباية والانفاق ٠

وتحققت بذلك المراقبــة الســابقة على تنفيــذ موازنة الدولة على أكمل وجه ٠

امثلة للمراقبة السابقة على تنفيذ الموازنة

● ما كان من رسول الله - صلى الله عليه وسلم - من تحديده لأوجه الانفاق مسبقا،ليعرف من ولى حدوده المالية

فقد سمح - للوالى - أن يتخذ فى ولايته ما لابد منه من زوجة ومسكن ومركب وخادم ٠

أما اكتناز أموال الدولة وادخارها لحسابه ، فهو سرقة وخيانة ٠

فعن المستور بن شداد الفهرى عن النبى - صلى الله عليه وسلم - قال : « من ولى لنا شيئا ، فلم تكن له امرأة فليتزوج امرأة ، ومن لم يكن له مسكن فليتخذ مسكنا ، ومن لم يكن له مركب فليتخذ مركبــا ، ومن لم يكن له خــادم

---

(١) الأموال / لابى عبيد رقم ١٢٠

فليتخذ خادما ، فمن اتخذ سوى ذلك : كنزا ، أو ابلا ، جاء الله به يوم القيامة غالا أو سارقا » (١) ٠

● مالجأ اليه ـ أبو بكر الصديق ـ رضي الله عنه ـ حينما تولى الخلافة ، وتبين ان صلاح أمور المسلمين يقتضي التفرغ للخلافة ، وترك التجارة التى كان ينفق منها على أهله ٠

وبعرض الأمر على جماعة المسلمين ، فرض له من بيت المال (ستة آلاف درهم) فى كل عام ، للتفرغ فى أمر المسلمين والنظر فى شئونهم ، ولينفق منها على أهله وعلى الحج والاعتمار (٢) ٠

فعن ابن سيرين قال : لما حضرت أبا بكر الوفاة قال لعائشة : « أنى لم أرد أن أصيب من هذا المال شيئا ، فلم يدعنى ـ ابن الخطاب ـ حتى أصبت منه ستة آلاف ، وأن حائطى الذى بمكان كذا وكذا فيها ٠ قال : فلما قبض بعثت عائشة الى ـ عمر فذكرت له ذلك ـ فقال : رحم الله أباك ، لقد أحب أن لا يدع لاحد بعده مقالا ٠ وانى ولى الأمر بعده ، وقد رددتها عليكم » (٣)

● لم يكن للخليفة ـ الثانى ـ عمر بن الخطاب ـ حين آلت اليه الخلافة حق معلوم من ـ بيت مال المسلمين ٠

فقد كان تاجرا يقوت نفسه وأهله من أعماله فى التجارة ، وظل كذلك حتى فتحت ـ القادسية ودمشق فجمع الصحابة وشاورهم فى التفرغ لامور المسلمين ، وأن يفرضوا له من ـ بيت المال ـ ما يكفيه وأهله ٠٠

---

(١) الاموال / لابى عبيد رقم ٦٥١
(٢) انظر : الخطط المقريزية / للمقريزى جـ ١ ص ١٥٤
(٣) الأموال / لابى عبيد رقم ٦٥٩

ومما قاله ـ عمر بن الخطاب ـ فى مجلس الشورى الذى اجتمع ليقرر عطاءه مسبقا : « انى كنت امرأ تاجرا .. وقد شغلتمونى بأمركم ، فماذا ترون أن يحل لى من هذا المال » (١)

فاجتمعوا على أن يفرضوا له فى السنة ستة آلاف درهم وهو ما يصلحه وأهله عادة ، فرضي الخليفة وطاب نفسا .

وهذا العطاء هو الذى يتكافأ تقريبا مع عطاء كل فرد شهد بدرا من المسلمين .

● ومن تطبيقات المراقبة السابقة لتنفيذ الموازنة ، دعوة ـ عمر بن الخطاب ـ جماعة المسلمين قائلا : « أيها الناس أنه لم يبلغ ذو حق فى حقه أن يطاع فى معصية الله ، وانى لأجد هذا المال (مال المسلمين) يصلحه الاخلال ثلاث: أن يؤخذ بالحق ويعطى بالحق ويمنع بالباطل .

انما أنا ومالكم كولى اليتيم ، ان استغنيت استغففت ، وان افتقرت أكلت بالمعروف ، ولست أدع أحد يظلم أحدا ولا يتعدى عليه حتى أضع خده على الأرض وأضع قدمى على الخد الآخر حتى يذعن للحق ، ولكم على أيها الناس خصال أذكرها لكم فخذونى بها .

ـ لكم على ألا أجتبى شيئا من خراجكم ، ولا مما أفاء الله عليكم الا من وجهه .

ـ ولكم على اذا وقع فى يدى ألا يخرج منى الا فى حقه

---

(١) تاريخ الأمم والملوك / للطبرى جـ ٤ ص ١٦٤

- ولكم على أن أزيد أعطياتكم وأرزاقكم ان شاء الله ، وأسد ثغوركم ... »(١) .

وهكذا يتبين لنا أن الاسلام وضع دستورا للمراقبة السابقة على تنفيذ الموازنة ايراد ومصروفا ، التزم بها الخلفاء الراشدون وطبقوها على أنفسهم ، وطالبوا غيرهم بتنفيذها .

(١) الخراج / لابى يوسف ص ١٤١ .

المبحث الثاني

المراقبة اللاحقة لتنفيذ الموازنة فى الاسلام

لقد كان رسول الله ـ صلى الله عليه وسلم ـ والخلفاء الراشدون من بعده يقومون بتعيين الولاة والعمال ، لجباية أموال الدولة ـ من الذين عرفوا بالعدل والعلم والفقـــه والرأى والعفة ٠

وكان هؤلاء الولاة والعمال ، يقـومون بدفع أرزاق الجند ، وما تحتاج اليه المرافق العامة من ضروب الاصلاح من هذه الأموال ٠، ثم يرسلون ما تبقى بعد ذلك الى ـ بيت مال المسلمين ـ ليصرف فيما خصص له ٠

وكان رســـول الله ـ صلى الله عليه وسلم ـ يشرف بنفسه على جباية الصدقات ويحاسب الولاة والعمال حسابا دقيقا .

فحين استعمل رجل من بنى الأزد ـ (ابن اللتبية) ـ على صدقات ـ بنى سليم ـ فلما جاء الى رسول الله ـ صلى الله عليه وسلم ـ وحاسبه قال : هـذا الذى لكم ـ وهـذه هدية أهديت الى ٠

فقام رسول الله ـ صلى الله عليـه وسلم ـ فحمد الله وأثنى عليه ، ثم قال : « ما بال العامل نبعثه ٠ فيقول : هذا لكم وهذا أهدى الى ؟ أفلا جلس فى بيت أبيه وبيت أمه ، فينظر ٠ هل يهدى اليه أم لا ؟ ٠

والذى نفس محمد بيده ، لا يأتى أحد منهم بشىء الا جاء به على رقبته يوم القيامة ، ان كان بعيرا له رغاء أو بقرة لها خوار ، أو شاة تبعر ٠ ثم رفع يديه حتى رأينا

عفرة ابطيــه ، ثم قــال : اللهــم هل بلغت ، اللهــم هل بلغت ؟ ٠ » (١)

واذا كان رسول الله - صلى الله عليه وسلم - يراقب عمال الصدقة ويمنعهم من التعــدى على حقــوق الناس ، وقبول الهدايا محافظة على أموال الناس ، وعلى أموال - بيت مال المسلمين -

فان هــذا الحكم ينطق على عمال الخراج وغيره من موارد الدولة الاسلامية ، وذلك لاتحادهما فى العلة ، وهو المحافظة على أموال الناس،وحق بيت مال المسلمين (٢)٠

كما كان - عمر بن الخطاب - رضي الله عنه - يرجع الى المولين أنفســهم ليطمئنوا بأنهــم لم يظلموا فى أداء الخراج المفروض عليهم ٠ وذلك لمراقبة ولاة الأموال بواسطة المولين أنفسهم (٣) ٠

هذا وقد سن - عمــر بن الخطاب - رضي الله عنــه - لذلك نظاما يقضي بعمل احصاء دقيق لثروة الولاة قبـــل توليتهم ، ثم الزامهم عنــد اعتزالهم أعمالهم بدفع نصف الأموال التى جمعوها لأنفسهم فى أثناء ولايتهم اذا تبين له أن رواتبهم لا تسمح لهم بادخار هذه الأموال كلها (٤) ٠

---

(١) الأموال / لابى عبيد رقم ٦٥٤ ، والخراج / لابى يوسف ص ٨٢ ، الترغيب والترهيب / للمنذرى ج ١ ص ٢٧٧ ٠

(٢) السياسة الشرعية / شوقى عبده الساهى ص ١٤٠

(٣) انظر : الخراج / لابى يوسف ص ١٣٧

(٤) هذا النظام فطنت له أخيرا - الولايات المتحدة الأمريكية - حيث تنص قوانينها على وجوب التزام رئيس الجمهورية ونائبه بعــد انتخابهما تقديم بيانات بجميع ممتلكاتهما ٠

كما وان - جمهورية مصر العربية - تمشيا منها مع النظم المالية الحديثة فى هذا العصر ٠ حتمت على جميع العاملين بالدولة بضرورة تقديم ما يسمى بـ (اقرار الذمة المالية للعاملين بالدولة) تنفيذا للقانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ فى شأن الكسب غير المشروع ٠

ولقد نقل الينا التاريخ العديد من هذه الحوادث التى حاسب فيها - عمر بن الخطاب - عماله وقاسمهم أموالهم فيما زاد على عطائهم ٠

فلقد قاسم كثيرا من علية القوم اذ ذاك ، فقاسم أبا هريرة وقاسم سعد بن أبى وقاص ، وقاسم عمرو بن العاص وقاسم عبيد بن الجراح عامله على الشام وغيرهم كثيرا (١) ٠

وكان - عمر - رضي الله عنه - يستقدم عماله نهارا لا ليلا حتى يعرف الناس جميعا ما جاءوا به ٠

كما ابتكر طريقة لمراقبة العمال فى الانفاق ، تعتمد على مظاهرهم الخارجية ، فقد كان يستخلص من هيئتهم ولباسهم وطعامهم ، دليلا على مدى ميلهم للاسراف فى الانفاق من عدمه ٠

فاذا وجد لديهم ميلا للاسراف عزلهم وأعطاهم درسا ينتفعون به فى مستقبل حياتهم (٢) ٠

وكان - رضي الله عنه - يطلب حضور العمال والولاة، كل عام فى موسم الحج ، للوقوف على سير الأمور والمحاسبة والمراجعة ٠

كما كان يسأل الناس عن أحوالهم ، ويبحث معهم شئون رعيتهم ، ويرسم لكل منهم سياسته الخاصة بولايته (٣) ٠

---

(١) انظر الأموال / لابى عبيد أرقام ٦٦٣ - ٦٦٤ - ٦٦٥ ٠ وكذا فتوح البلدان للبلاذرى ص ٢٥٠ ، ٢٥٧ ٠

(٢) انظر : الخراج / لابى يوسف ١٣٩

(٣) الادارة الاسلامية فى عز العرب / محمد كرد على ص ٣٤

ومما يدل على حرص - على بن أبى طالب - كرم الله وجهه - للمراقبة اللاحقة لتنفيذ موازنة الدولة .

ما كتبه الى أحد عماله - كعب بن مالك - « أما بعد : استخلف على عملك ، وأخرج فى طائفة من أصحابك (١) ، حتى تمر بأرض السواد كورة كورة ، فتسألهم عن عمالهم، وتنظر فى سيرتهم ، حتى تمر بمن كان منهم فيما بين دجلة والفرات ، ثم ارجع الى البهقباذات (٢) فتـولى معونتها ، وأعمل بطاعة الله فيما ولاك منها (٣) .

ومن أمثلة المراقبة اللاحقة لتنفيذ موازنة الدولة ، توجيه - سفيان الثورى (فى عهد الدولة العباسية) تقريعا شديدا للخليفة - المنصور - لأنه لم يحصل على اذن من - هيئة الشورى - عند انفاق أموال الدولة .

فقد قال له : « ما قولك فيما أنفقت من مال الله ومال أمة محمد بغير اذنهم » (٤) .

وهكذا يتبين لنا مقدار اهتمام الاسلام ، بمراقبة تنفيذ الموازنة ، وذلك بالمتابعة والتفتيش ، للوقوف على سير الأمور المالية وحسن تصريفها .

بحيث يقوم العامل على أموال الدولة ، بجمعها حيث أمر وصرفها حيث أمر .

ولا يحق له بأية حال أن يستعمل منها شيئا لنفسه ، أو يكتم ماجمعه قليلا أو كثيرا .

لأنه مال للمسلمين جميعا ، لا يجوز الطمع فيه ، أو الأخذ منه بغير حق (٥) .

---

(١) لعل هذا هو ما يطلق عليه الآن - بالتفتيش المالى

(٢) المراد ببهقباذ : هو اسم لثلاث كور ، ببغداد من أعمال نهر الفرات منسوبة الى قباذ بن فيروز والد انوشروان

(٣) الخراج / لابى يوسف ص ١١٨

(٤) ابو حنيفة بطل الحرية والتسامح فى الاسلام / عبد الحليم الجندى ص ١٠٧

(٥) السياسة الشرعية / شوقى عبده الساهى ص ١٤٠

المبحث الثالث

مراقبة الموازنة وقت تنفيذها فى الاسلام

كان لسلوك ولاة الأمور فى - صدر الاسلام - المثل الأعلى والقدوة الحسنة لعمالهم حيال مراقبة تنفيذ الموازنة ايرادا ومصروفا .

ولذا فمراقبة الموازنة اثناء تنفيذها لاقت اهتماما كبيرا من جانب رسول الله - صلى الله عليه وسلم - والخلفاء الراشدين من بعده ·

فمن توجيهات رسول الله - صلى الله عليه وسلم - اخباره أمته : أن المنع والعطاء ليس بارادته واختياره ، كما يفعل ذلك المالك الذى أبيح له التصرف فى ماله المستخلف فيه ·

وكما يفعل ذلك الملوك الذين يعطون من أحبوا ، وانما هو عبد الله يقسم المال بأمره ، فيضعه حيث أمره الله تعالى ·

وفى هذا يقول - عليه الصلاة والسلام - : « انى والله لا أعطى أحدا ولا أمنع أحدا ، وانما أنا قاسم أضع حيث أمرت » (١) ·

ومما يدل على احكام مراقبة الموازنة اثناء تنفيذها من قبل الخلفاء الراشدين ، توجيهاتهم لرعاياهم ·

« فقد قال رجل - لعمر بن الخطاب - يا أمير المؤمنين: لو وسعت على نفسك فى النفقة من مال الله تعالى · ؟

---

(١) رواه البخارى عن ابى هريرة : انظر : السياسة الشرعية / لابن تيمية ص ٢٨

فقال له عمر : أتدرى ما مثلى ومثل هؤلاء ؟ كمثل قوم كانوا فى سفر ، فجمعوا منهم مالا ، وسلموه الى واحد ينفقه عليهم ، فهل يحل لذلك الرجل أن يستأثر عنهم من أموالهم ٠ ؟ » (١)

كما خضع - رضي الله عنه - لرقابة جماعة المسلمين ، فعن ابن سيرين عن الأحنف بن قيس قال :

« كنا جلوسا بباب - عمر - فخرجت جارية ٠ فقلنا : هذه سرية عمر - فقالت : انها ليست بسرية عمر ، انها لا تحل لعمر ، انها من مال الله ٠

قال : فتذاكرنا بيننا ما يحل له من مال الله ، قال : فرقى ذلك اليه (٢) فأرسل الينا ٠

فقال : ما كنتم تذاكرون ؟

فقلنا : خرجت علينا جارية . فقلنا : هذه سرية عمر ، فقالت : انها ليست بسرية ، انها لا تحل لعمر ، انها من مال الله فتذاكرنا بيننا ما يحل لك من مال الله ٠

فقال : ألا أخبركم بما استحل من مال الله ؟ حلتين : حلة الشتاء والقيظ (شدة الحر) وما أحج عليه واعتمر من الظهر ، وقوت أهلى كرجل من قريش ، ليس بأغناهم ، ولا بأفقرهم ، ثم أنا رجل من المسلمين ، يصيبنى ما يصيبهم » (٣)

---

(١) السياسة الشرعية / لابن تيمية ص ٢٩
(٢) اى وصل ذلك الى علم عمر ٠
(٣) الأموال / لابى عبيد رقم ٦٦١

واذا كان هذا شأن مراقبة جماعة المسلمين للخليفة - عمر بن الخطاب - رضي الله عنه !!

فلا شك أنه من باب أولى ، مراقبة باقى العمال والولاة القائمين على تنفيذ الموازنة أشد وأعظم ٠

فلقد تحروا فى تنفيذ موازنة الدولة الحق والعدل مستشعرين فى ذلك خشية الله ، ولا يخافون فى الحق لومةلائم ٠

هذا وقد كان - عمر بن الخطاب - رضي الله عنه - يقوم بنفسه بهذه المراقبة ، وساعده فى ذلك معاونوه ممن وثق فيهم ٠

فقد أقام جهازا لهذا الغرض ، على رأسه محمد ابن مسلمة الذى كان يثق به - عمر - ثقة كاملة ، وهو ولاشك أهل لهذه الثقة ٠

فعن محمد بن يحيى بن حيان عن رجلين من أشجع ، أن عمر بن الخطاب - رضي الله عنه - بعث محمد بن مسلمة ساعيا عليهم ٠

قالا : فكان يقعد فما آتيناه به من شاة فيه وفاء من حقه أخذها ٠ (١)

وبعد عصر - صدر الاسلام - بقليل سار على نفس النهج العمال والولاه فى الأقاليم الاسلامية ٠

فلقد حدث بين - عمر بن عبد العزيز - خليفة

---

(١) الخراج / لابى يوسف ص ٨٢

المسلمين ، ورباح بن عبيد – أحد عماله من حوار أدى الى توصية – عمر بن عبد العزيز – لرباح بقوله : « أن تسأل عن أهل العراق ، وكيف سيرة الولاة فيهم ورضاهم عنهم؟ .

فقال رباح : فلما قدمت العراق سألت الرعية عنهم ، فأخبرت بكل خير عنهم ، فلما قدمت سلمت عليه ، وأخبرته بحسن سيرتهم فى العراق ، وثناء الناس عليهم ..

فقال – عمر بن عبد العزيز : الحمد لله على ذلك . لو أخبرتنى عنهم بغير هذا عزلتهم ولم أستعن بهم بعدها أبدا .. » (١)

وفى هـذا الصـدد يوضح لنا أبو يوسف فى كتابه – الخراج – طريقة المراقبة أثناء التنفيذ ، خاصة على ايرادات الدولة .

بقوله : « أرى أن تبعث قوما من أهل الصلاح والعفاف ممن يوثق بدينه وأمانته ، يسألون عن العمال وما عملوا به فى البلاد ، وكيف جبوا الخراج على ما أمروا به ، وعلى ما وظف على أهل الخراج واستقر ، فاذا ثبت ذلك عنـدك وصـح أخذوا بمـا استفضلوا من ذلك أشـد الأخـذ حتى يؤدوه بعد العقوبة الموجعة والنكال حتى لا يتعدوا .. »(٢)

وهكذا نجد أبا يوسف ، ينبه الى أن ما وقع من خطأ من الوالى – قد يكون بما أمر هو به ، وقد يكون أمر بغيره (من المنفذ نفسه) فان عاقب أحدهما (المسـئول طبعا) انتهى غيره واتقى وخاف .

وان لم تفعل هـذا بهم ، تعـدوا على أهـل الخراج

---

(١) الخراج / لابى يوسف ص : ١١٩
(٢) الخراج / لابى يوسف ص ١١١

واجترؤا على ظلمهم وتعسفهم وأخذهم بما لا يجب عليهم.

وفى هذا يقول :«واذا صح عندك من العامل والوالى، تعد بظلم وتعسف وخيانة لك فى رعيتك واحتجان (اختلاس) شيء من الفيء أو خبث طعمه ، أو سوء سيرته، فحرام عليك استعماله ، والاستعانة به ، وأن تقلده شيئا من أمور رعيتك ، أو تشركه فى شيء من أمرك ، بل عاقبه على ذلك عقوبة تردع من أن يتعرض لمثل ما تعرضله »(١)

وبنفس ما أوصي به أبو يوسف فى جباية الخراج - أوصي أيضا فى جباية العشور من دقة اختيار من يتولاها حتى يسهل مراقبتهم أثناء تنفيذ الموازنة .

فيقول :« تفقد أمر العاملين على العشور،وما يعاملون به من يمر بهم ، وهل يجاوزون ما قد أمروا به ؟ فان كانوا قد فعلوا ذلك عزلت وعاقبت ، وأخذتهم بما يصح عندك عليهم لمظلوم ، أو مأخوذ منه أكثر مما يجب عليه ؟

وان كانوا قد انتهوا (التزموا) الى ما أمروا به ، وتجنبوا ظلم المسلم والمعاهد ، أثبتهم على ذلك الأمر وأحسنت اليهم (المكافآت) .

فانك متى أثبت على حسن السيرة والأمانة ، وعاقبت على الظلم والتعدى لما تأمر به فى الرعية ، يزيد المحسن فى احسانه ونصحه ، وارتدع الظالم عن معاودة الظلم والتعدى » (٢) .

هذا ولم تقتصر مراقبة الموازنة على الايرادات فحسب، بل كانت أيضا على النفقات .

---

(١) الخراج / لابى يوسف ص ١١١
(٢) الخراج / لابى يوسف ص ١٣٢

فبعد أن عرض أبو يوسف ، لأمر اعتماد نفقات حفر الأنهار وكريها ، قال : « ثم توجه من يتعرف ما يعمل به واليك (الوالى) على هذه المواضع المخوفة منها ، وما يمسك من العمل عليها مما قد يحتاج الى العمل وما تفجر ، وما السبب فى انفجاره ٠٠ ثم عامله على حسب ما يأتيك به الخبر عنه من حمد لأمره ، أو ذم وانكار وتأديب ٠٠ » (١)٠

وهكذا نجد أن أصول وقواعد مراقبة موازنة الدولة ، كانت مطبقة فى - صدر الاسلام - وأن مبادئها تقررت ، واذا كانت لم تكن بالتفصيل الذى نشهد الآن ٠

فان ذلك لم يكن يستدعيه - صدر الاسلام - بسبب نقاء المجتمع الاسلامى وتطبيق أحكام الدين الحنيف بكل دقة وأمانة ، وما تتمتع به النفس البشرية من رقابة ذاتية ، تمنع من الانحراف ٠

---

(١) الخراج / لابى يوسف ص ١١٠ ، ١١١

المبحث الرابع

مراقبـة الأداء فى الاســلام

تهدف رقابة الأداء ، الى التـأكد من تحقيق الأهداف وفقا للمستوى المقرر من الكفاءة ·

ولذا فقـد ركز الاسـلام على هـذا النوع من الرقابة بجانب التأكيد على مراقبة تنفيـذ موازنة الدولة ، وذلك لتحقيق تعاليم الاسلام وأحكامه عند أداء العمليات المالية والتنمية الانتاجية .

فليس المقصود من العمليات المالية ، تحقيق الهـدف المالى فحسب ، بل لابد من أن تتم وفقا لتعاليم الاســلام وأهدافه من تحقيق العدالة والرفاهية للمسلمين ·

أمثـلة لتطبيقات مراقبـة الأداء فى الاســلام

● عن القاسم بن محمد ـ أن عمر بن الخطاب ـ مرت به غنم الصدقة ، فيها شاة ذات ضرع عظيم ·

فقال عمر : ما هذه ؟

قالوا : من غنم الصدقة ·

فقال عمر : ما أعطى هـذه أهلها وهم طائعون ، فلا تغصبوا الناس ، ولا تأخذوا حزرات الناس ·· » (١) ·

أى خيار أموال الناس ·

فعمر ـ رضي الله عنه ـ اهتم اهتماما كبيرا ، بحسن

---

(١) الخراج / لابى يوسف ص ٨٣

الأداء وكفاية الانجاز ، بصرف النظر عن العائد الذى يعود على - بيت مال المسلمين - .

● قدم أبو هريرة - رضي الله عنه - على عمر ابن الخطاب - رضي الله عنه - ليلا بمال كثير من البحرين

فسأله عمر : بم جئت ؟

فقال : جئت بخمسمائة ألف درهم .

قال له : أتدرى ما تقول ؟ أنت ناعس . أذهبت فبت الليلة حتى تصبح ! .

فلما جاءه فى الغد قال له : كم هو ؟

قال : خمسمائة ألف درهم .

قال عمر : أمن طيب هو ؟

قال : لا أعلم الا ذاك .

فقال عمر : ايها الناس أنه قد جاءنا بمال كثير فان شئتم أن نكيل لكم كلنا ، وان شئتم أن نعد لكم عددنا وان شئتم أن نزن لكم وزنا لكم .

فقال رجل من القوم : يا أمير المؤمنين دون للناس دواوين يعطون عليها (١) .

وهكذا نجد - عمر بن الخطاب - بعد أن تم تحصيل الخراج بهذه الوفرة ، أن يتأكد من أن المال مال طيب ، لم يؤخذ بظلم أو عنت ، أو بغير مراعاة للقواعد الاسلامية فى استداء الخراج .

---

(١) الخراج / لابى يوسف ص ٤٥

● عناية - عمر بن الخطاب - رضي الله عنه - بأهل البلاد المفتوحة وحرصه على توفر العدالة وتحققها فيما فرض عليهم من التكاليف ، وأن الخراج على المكلفين بقدر طاقتهم واحتمالهم (١) ٠

ويظهر هذا فى استدعائه - عامليه على الخراج - حذيفة بن اليمان وعثمان بن حنيف ، ليطمئن الى أنهما لم يكلفا المولين فوق طاقتهم ٠

وبسؤال - عمر بن الخطاب - لهما : هل حملتما الأرض ما لا تطيق ؟

فقال عثمان : حملت الأرض أمرا هى له مطيقة ٠

وقال حذيفة : وضعت عليها أمرا هى له محتملة ، وما فيها كثير فضل (٢) ٠

فطاب - عمر - نفسا وأطمأن ضميره لهذا العمل الذى يتفق مع العدالة فى استئداء الخراج ٠

● ومن أمثلة مراقبة الأداء ، توجيه - على ابن أبى طالب - الأشتر النخعى - لما ولاه على مصر وأعمالها

« وتفقد أمر الخراج بما يصلح أهله - فان فى صلاحه وصلاحهم لمن سواهم ، ولاصلاح لمن سواهم الا بهم لأن الناس كلهم عيال على الخراج وأهله .

وليكن نظرك فى عمارة الأرض ، أبلغ من نظرك فى

---

(١) الخراج / ليحيى بن آدم رقم ٢٩

(٢) الخراج / لابى يوسف ص ٢٦

استجلاب الخراج ، لأن ذلك لا يدرك الا بالعمـارة ، ومن طلب الخراج بغير عمارة أخرب البلاد وأهلك العباد ، ولم يستقم أمره الا قليلا » (١) .

فأمير المؤمنين ـ على بن أبى طالب ـ يوجـه واليـه على مصر ، الى العمل بما يحقق مصـلحة أهـل الخراج ، وعمارة الأرض .

لأن فى ذلك صلاحا لهم ولبقية المواطنين ، كما يدعوه الى التخفيف عنهم فى أوقات الأزمات .

وهذا دليل على الرأفة بالمولين ، وتمكينهم من العمل الذى يساعد على تحقيق التنمية الاقتصادية للبلاد .

---

(١) نهج البلاغة / شريف الراضي ص ٣٤٠

« تعقيــب »

حول ما يجب توافره فى القائمين بتنفيذ الموازنة

وهكذا نجد الاســـلام ، قد وضع نظما لمراقبة موازنة الدولة تقوم على الحق والعدل ٠

فأوجد نظام المراقبة السابقة واللاحقة وأثناء تنفيــذ الموازنة ٠ كما أوجد رقابة الأداء ، متمثلة فى جباية أموال الدولة ونفقاتها ٠

مما اتضح لنا مدى اهتمام ، رسول الله - صلى اللــه عليه وسلم - والخلفــاء الراشــدين من بعــده ، ومن أتى بعدهم ، فى وضع القواعد والأسس لحماية هذه الأموال ، بحيث تأخذ بحق وتوضع فى حق وتمنع من باطل ٠

ولم يقف الأمر عند هذا الحد ، بل ذهبوا الى أبعــد من ذلك عندما تيقن لهم أن صلاح هذا الأمر ، لا يتأتى الا بالتدقيق فى اختيــار من يقوم على تنفيــذ الموازنة ايرادا ومصروفا ٠

ولضمان عدم امتــداد أيدى العمال الى أموال الدولة بغير حق ، حث الفكر الاسلامى الى ضرورة منــح العمال ما يكفيهم من مرتبات ٠

وقد أشار الى ذلك أبو يوسف فقال : « حدثنى محمد ابن أبى حميد قال:حدثنا أشياخنا،أن أبا عبيدة بن الجراح، قال : لعمر بن الخطاب - رضي الله عنه - دنست أصحاب رسول الله - صلى الله عليه وسلم ٠

فقال له عمر : « يا أبا عبيدة اذا لم أستعن بأهل الدين على سلامة دينى فبمن أستعين ؟ ٠

قال : أما ان فعلت فأغنهم بالعمالة عن الخيانة»(١)

أى أجزل لهم العطاء والرزق الذى يكفيهم ، حتى لا يمدوا أيديهم الى أموال المسلمين بغير وجه حق .

هذا ولما كانت النفس البشرية لها من الغرائز والطبائع فمنها من تميل الى جانب الحق والصواب ، ومنها ما تميل الى الانحراف ، فقد وضعوا نظاما لمكافأة محسنهم بالحوافز المادية ، وأنكروا على مسيئهم ردعا وعبرة لغيره .

وعلى ضوء ما تقدم يتضح لنا ، أن القائمين على تنفيذ موازنة الدولة يجب أن يتوافر فيهم عدد من الكفايات منها :

١ - الكفاية الأخلاقية : وهى التى تتوفر بالحرية والأمانة والدين والصلاح والعفة .

٢ - الكفاية العلمية : وهى الدراسة والدراية التامة بما يتطلبه تنفيذ الموازنة ، من مقاييس الأرض ، والمكاييل وطرق الحسابات المختلفة وغير ذلك .

فضلا عن ذلك ، ما ينبغى أن يتوفر فيه من القدرات الشخصية - مثل - الذكاء والفطنة وحسن التصرف .

٣ - الكفاية المالية : وهى العلم بتقديرات الموارد ومواردها ، والنفقات ومصارفها .

٤ - الكفاية الادارية : وهى الخبرة بأساليب الادارة المختلفة والمتطورة .

* * *

(١) الخراج ص ١٣٥

الفصل الثالث

المخالفات المالية لموازنة الدولة وعقوبتها فى الاسلام

تمهيـــد :

يقول ابن تيمية : « كثير ما يقع الظلم من الولاة ومن الرعية ، هؤلاء يأخذون ما لا يحل ، وهـؤلاء يمنعون ما يجب عليهم ·

وكذلك العقوبات على أداء الأمـوال ، فانه قد يترك منها ما يباح أو يجب ، وقد يفعل ما لا يحل ·

والأصل فى ذلك : أن كل من عليه مال ، يجب أداؤه ، كرجل عنده وديعة ، أو مال لبيت المال ، فانه اذا امتنع أدائه ، فانه يستحق العقوبة ، حتى يظهر المال أو يدل على موضعه ·

فاذا عرف المال ، فانه يسـتوفى الحق من المـال ، ولا حاجـة الى ضربه وان امتنع من الدلالة على ماله ، ضرب حتى يؤدى الحق أو يمكن من أدائه ·

فقد روى البخارى فى صحيحـه عن ابن عمر ـ رضي الله عنهما ـ أن النبى ـ صلى الله عليه وسلم ـ لما صـالح أهل خيبر على ـ الصفراء والبيضاء والسلاح ـ سأل بعض اليهود وهو ـ سـعية ـ عم حيى بن أخطب ـ عن كنز حيى ابن أخطب فقال : أذهبته النفقات والحروب · فقال : العهد قريب ، والمال أكثر من ذلك · فدفع النبى ـ صلى الله عليه وسلم ـ سعية الى الزبير ، فمسه بعذاب · فقال : قد رأيت حييا يطوف فى خربة ههنا ، فذهبـوا فطافـوا فوجـدوا المسك (الجلد) فى الخربة ·

وهذا الرجل كان ذميا - والذمى لا تحل عقوبتـه الا بحق .

وهكذا كل من كتم ما يجب اظهاره من دلالة واجبـة ونحو ذلك،يعاقب على ترك الواجب.ومن ذلك كل من فعل محرما ، أو ترك واجبا استحق العقوبة ، فان لم تكن عقوبته مقدرة بالشرع كان تعزيرا يجتهد فيه ولى الأمر (١) .

ولذا سوف نتناول هذا الفصل فى مبحثين : -

١ - المبحث الأول :

مفهوم المخالفات المالية لموازنة الدولة .

٢ - المبحث الثانى :

عقوبات المخالفات المالية لموازنة الدولة .

---

(١) السياسة الشرعية / لابن تيمية ص ٥٦ : ٥٩ بتصرف

المبحث الأول

مفهوم المخالفات المالية لموازنة الدولة

ان ما أخذه ولاة الأموال وغيرهم من مال المسلمين بغير وجه حق ، فلوالى الأمر العادل استخراجه منهم - كالهدايا التى يأخذونها بسبب العمل .

فقد روى ابراهيم الحربى فى كتاب « الهدايا » عن ابن عباس - رضي الله عنه - أن النبى - صلى الله عليه وسلم - قال : « هدايا الأمراء غلول » (١) ٠

وكذلك محاباة الولاة فى المعاملة من المبايعة والمؤاجرة والمضاربة ونحو ذلك من الهدية ٠

والأصل فى الغلول : قوله تعالى : « ومن يغلل يأت بما غل يوم القيامة ٠ ثم توفى كل نفس ما كسبت وهم لا يظلمون ٠٠ » (٢) ٠

يقول القرطبى : قال العلماء الغلول كبيرة من الكبائر ، بدليل هذه الآية (٣) ٠

ويدل على ذلك أن القليل والكثير ، لا يحل غلوله ، أى لا يحل أخذه من غير حقه ، ولا وضعه فى غير حقه ، ويجب أن يمنع المال من هذا وذاك ، وأصل الغلول: أخذ الشيء فى الخفية (٤) ٠

---

(١) السياسة الشرعية / لابن تيمية ص ٤٥ : ٤٧
(٢) سورة آل عمران الآية : ١٦١
(٣) الجامع لأحكام القرآن ج ٤ ص ٢٥٨
(٤) التفسير الكبير / للفخر الرازى ج ٩ ص ٦٩

« ومن الغلول هدايا العمال ، وحكمها فى الفضيحة فى الآخرة حكم الغال » (١) .

هذا وقد بينت السنة المطهرة ، ما يعد من الغلول ، فقد روى عنه - صلى الله عليه وسلم - أنه قال : « من استعملناه على عمل فرزقناه رزقا فأخذ بعد ذلك فهو غلول » (٢) .

وقال عيه الصلاة والسلام : لمعاذ : « لا تصيبن شيئا بغير اذنى ، فانه غلول ، ومن يغلل يأت بما غل يوم القيامة »(٣) .

وقال - صلى الله عليه وسلم - : « من استعملناه منكم على عمل ، فكتمنا مخيطا (ابرة خيط) فما فوقه ، فهو غلول (خيانة) يأتى به يوم القيامة .. » (٤) .

هذا والقصد الجنائى ركن من أركان الجريمة الموجبة للعقاب ، بدليل قوله تعالى : « ليس عليكم جناح فيما أخطأتم به ، ولكن ما تعمدت قلوبكم وكان الله غفورا رحيما » (٥) .

وقال رسول الله - صلى الله عليه وسلم - : « ان الله تجاوز لى عن أمتى الخطأ والنسيان وما استكرهوا عليه » (٦) .

---

(١) الجامع لأحكام القرآن / للقرطبى ج ٤ ص ٢٦١
(٢) الجامع لأحكام القرآن / للقرطبى ج ٤ ص ٢٦٢
(٣) التاج الجامع للأصول / منصور ناصف ج ٣ ص ٤٧
(٤) الأموال / لابى عبيد رقم ٦٥٥
(٥) سورة الأحزاب الآية : ٥
(٦) رواه ابن ماجة والدارقطنى .

ولا يعنى هذا : أن عدم توافر القصد لا يحول دون أن يكون المخالف قد ارتكب اثما اداريا لا جنائيا ، يوجب لفت النظر - أو التنبيه أو التحذير وقد وجب العقاب ان كان ثمه ضرر ٠

ان الغلول بمعناه الواسع ، يتسع لكل ما غلت عنه يد صاحب الحق فيه ، سواء فى ذلك أخذ المال من غير حقه، أو وضعه فى غير حقه ٠

كما ويتسع الغلول فيشمل جريمة خيانة الأمانة والاختلاس والرشوة ، واضاعة الأموال العامة للدولة بغير حق ٠٠٠ وغير ذلك .

ولكن ما حال الأموال المأخوذة بغير حق وتعذر ردها لأصحابها ؟٠

يقول ابن تيمية : « نعم اذا كانت الأموال قد أخذت بغير حق ، وقد تعذر ردها الى أصحابها ، مثل الكثير من الأموال السلطانية ، فالاعانة على صرف هذه الأموال فى مصالح المسلمين ، كسداد الثغور ، ونفقة المقاتلة ونحو ذلك ٠ من الاعانة على البر والتقوى ٠

اذ الواجب على السلطان فى هذه الأموال ، اذ لم يمكن معرفة أصحابها وردها عليهم أو على ورثتهم ، أن يصرفها مع التوبة ان كان هو الظالم الى مصالح المسلمين٠

هذا هو قول جمهور العلماء : (كمالك وأبى حنيفة وأحمد وغيرهم) وهو منقول عن غير واحد من الصحابة، وعلى ذلك دلت الأدلة الشرعية كما هو منصوص فى موضع آخر ٠

وان كان غيره قد أخذها ، فعليه هو أن يفعل بها ذلك٠

وكذلك لو امتنع السلطان من ردهـا ، كانت الاعانة فى انفاقها فى مصالح أصحابها ، أولى من تركها بيد من يضيعها على أصحابها وعلى المسلمين .

فان مدار الشريعة على قوله تعـالى : « فاتقـوا الله ما استطعتم »(١) وقول رسول الله ـ صلى الله عليه وسلم « اذا أمرتكم بأمر فأتوا منه ما استطعتم » . (٢)

وعلى أن الواجب تحصيل المصالح وتكميلها ، وتعطيل المفاســد وتقليلها فـاذا تعارضت كان تحصـيل أعظـم المصلحتين بتفويت أدناهما ودفع أعظـم المفسـدتين مع احتمال أدناهما ، هو المشروع » (٣)

---

(١) سورة التغابن الآية : ١٦

(٢) اخرجاه البخارى ومسلم فى الصحيحين .

(٣) السياسة الشرعية ص ٤٩ ، ٥٠ .

المبحث الثاني

عقوبات المخالفات المالية لموازنة الدولة

تمهيـــــيد :

فرق فقهاء الاسلام بين ثلاثة أنواع من الجرائم

١ ـ جرائم نص عليها فى القرآن الكريم ، كما نص على عقوبتها ، وهى مــا تســمى (الحــدود) كجريمة السرقة والزنا والسكر ورمى المحصنات والمرتد عن الاسلام ٠٠٠

٢ ـ جرائم القصاص والدية (١) ـ كالقتــل العمـــد وشبهه ، والقتل الخطأ والقتل بالتسبب ٠٠٠ وما شابه ذلك٠

٣ ـ جرائم لم يرد بشأنها نص فى كتاب الله ولا فى ســـنه رســـوله ، لأنها جرائم متولدة عن اختلاف المكان والزمان ، والعادات والتقاليــد ، وهى مـــا يطلق عليها ـ التعزيز ـ أى (التأديب) ٠

وهذا النوع هو المتصل بالمخالفات المالية لموازنة الدولة وغيرها من المخالفات ٠ التى تمس أمن المجتمع واستقراره ولذلك أعطى للقاضي سطة تقدير الفعل المخالف للصالح العام ، ومدى أثره على الأفراد من جانب ، وعلى المجتمع من جانب آخر ٠ فله على ضوء ذلك ، أن يقضي بالعقوبة التى تتناسب مع هذا الفعل ٠

وفى هذ االصدد يقول ابن تيمية:«المعاصي التى ليس لها حد مقدر ولا كفارة ، كالذى يأكل ما لايحل ـ كالدم والميتة

---

(١) يلاحظ : ان هذا النوع يجوز العفو فيه من المجنى عليه ، فله ان يعفو عن القصاص مقابل دية ، كما له ان يعفو عن القصاص وعن الدية معا ٠

٠٠٠٠ أو يخون أمانته ـ كولاة أموال بيت المال أو الوقوف ومـال اليتيم ونحو ذلك اذا خانوا فيها ٠٠٠٠٠٠ فهؤلاء يعاقبون تعزيرا وتنكيلا وتأديبا ، بقدر ما يراه الوالى ، على حسب كثرة الذنب فى الناس وقلته ٠٠٠٠٠٠ (١)

هذا وقد سلك الاسلام فى عقوبات المخالفات المـالية طريقين :

الأول : التعزير ، والثانى مقاسمة المال أو مصارته ، وإن كانت المقاسمة والمصادرة ماهى الا عقوبة قـد تكون تبعية والتعزير يشملها ٠

ولذا سنتناول هذا المبحث فى مطلبين :

المطلب الأول

عقوبة التعزير للمخالفات المالية لموازنة الدولة

التعزير فى لسـان العرب : التأديب ، وفى اصطلاح الفقهاء : تأديب على أفعال نهت الشريعة عنها ، ولم تشرع لها عقابا محددا

فجـرائم التعزير اذن ـ محظورات شرعية ليس لهـا عقوبة مقدرة من قبل الشارع ، فتجب حقا لله ، أو حقـا لآدمى ، وذلك فى كل معصية لا حد لها ولا كفارة ٠ مثل : أكل الربـا ـ والاحتكار ـ والتطفيف فى الكيـل والميزان وخيـانة الأمانة والغش فى المعاملات ، وشـهادة الزور والرشوة أو التعدى على الرعية ، وأموال بيت المال (٢) ٠

---

(١) السياسة الشرعية : ص ١١٩ ، ١٢٠ ٠

(٢) السياسة الشرعية / لابن تيمية ص ١٢٠ والاحكام السلطانية للماوردى ص ٢٣٦ ٠

هذا وقد انعقد الاجماع على أن التعزير عقوبة الغرض منها التـأديب والاصلاح ، لأن بتأديب الجـانى واصلاحه تسـتقيم نفســه وتبتعـد عن الجريمة ، وفى ذلك اصلاح للمجتمع .

والامام هو الذى يقدر عقوبة التعزير ، ولهــذا قال الفقهاء ان من الفروق بين الحد والتعزير ، أن الحد مقدر والتعزير مفوض الى رأى الامام .

هذا وقد اختلف الفقهاء حول عقوبة التعزير .

فقال الأحناف والمالكية : انه عقوبة مفوضة الى رأى الامام على الأرجح ، فالامـام أو نائبـه - كالقـاضي - فى تقديره عقوبة التعزير ،فينبغى أن لا يصدر الحكم عن هوى، وانما يلاحظ جسامة الجريمة وظروفها ومقـدار ضررها وحال الجانى من كونه من ذوى المروءات ولم يرتكب من قبل جريمة ، أو كونه من ذوى السوابق والاجرام .

كما يلاحظ مـا به يتم ردع وانزجار الجـانى ، وعدم عودة الى مثل فعله فى المستقبل (١) .

وفى هذا المعنى يقول ابن تيمية : « ان المعاصي التى ليس فيها حد مقدر ولا كفارة - كمن يخون أمانته - مثـل ولاة أمـوال بيت المـال وغـيرها ممن يأتى بأنـواع من المحرمات ، فهؤلاء يعاقبون تعزيرا وتنكيلا وتأديبا بقدر ما يراه الوالى على حسب ذلك الذنب فى الناس وقلته .

فاذا كان كثيرا زاد فى العقوبة ، بخلاف ما اذا كان قليلا وعلى حسب حال المذنب .

---

(١) انظر : رد المحتار على الدر المختـار / لابن عابدين ج ٤ ص ٦٢ .

فاذا كان من المدمنين على الفجور ، زيد فى عقوبته، بخلاف المقل من ذلك ، وعلى حسب كبر الذنب وصغره .

وليس لأقل التعزير حـد . بل هو بكل ما فيـه ايلام الانسان من قول (١) ـ وفعل (٢) ـ وترك فعل (٣) .

وقد يعزر الرجل بوعظه وتوبيخه والاغلاظ له » (٤).

ومن الفقهاء من قال بعدم التفويض ، ويرى أن توضع العقوبات مقـدما ليطبقها القضاة فيما يعرض عليهم من أقضية فى الحدود التى ترسم لذلك .

على أن يراعى فى ذلك توسيع سلطانهم حتى يعطوا لكل حالة جزاءها الملائم ، وعلى أن يجرى تعديل هـــذه العقوبات كلما وجدت فى التعديل مصلحة .

وفى هذا المعنى يقول ابن قدامة :« ان كان من التعزير منصوصا عليـه ، فيجب امتثال الأمر فيـــه ، ومالم يكن منصوصا عليه اذا رأى الامـام المصلحة فيـه ، أو علم أنه لا ينزجر الا به زاجر مشروع لحـق الله تعـــالى ، فوجب كالحد » (٥) .

هذا والعقوبات التعزيرية كثيرة متنوعة :

فمنها : العقوبات المقيـــدة للحرية ـ وأهمها الحبس حسب ذنبهم وبحسب هفواتهم ، فمنهم من يحبس يوما ، ومنهم من يحبس أكثر منه الى غاية مقدرة .

---

(١) انذار ولفت نظر .
(٢) تخفيض الوظيفة .
(٣) عدم الترقية .
(٤) السياسة الشرعية : ص ١١٩ ، ١٢٠ .
(٥) المغنى : ج ٩ ص ١٧٩ .

قال عبد الله الزبيرى من أصحاب الشافعى : تقـدر غايته بشهر للاستبراء والكشف ، وبســتة أشهر للتأديب والتقويم ، ثم يعدل بمن دون ذلك الى النفى والابعاد اذا تعدت ذنوبه الى اجتذاب غيره اليها واستضراره بها (١)٠

ومنهـا : الضرب : بسبب ترك واجب كالصـلاة ، أو ترك أداء الحقوق الواجبة ـ مثـل ـ ترك وفاء الدين مع القدرة عليه ، أو على ترك رد المغصوب ، أو أداء الأمانة الى أهلها ٠

ويضرب مرة بعـد مرة حتى يؤدى الواجب ، ويفرق الضرب عليه يوما بعد يوم ٠

هذا وليس لأقل التعزير فى الضرب حد ـ وأما أكثره ففيه ثلاثة أقوال :

١ ـ الامام أحمد فى رواية : عشر جلدات

٢ ـ أبو حنيفة والشافعى وأحمد فى رواية : دون أقل الحدود اما تسعة وثلاثون سوطا ، واما تسـعة وسـبعون سوطا ٠

٣ ـ مالك وبعض الشافعية ورواية لأحمد ٠ لا يتقدر الضرب الا اذا كان التعزير فيما فيه مقدر لم يبلغ به ذلك المقدر ٠

مثـــل : التعزير على سرقة دون النصاب لا يبلغ به القطع ٠ ومثل : التعزير على المضمضة بالخمر لا يبلغ به حد الشرب ـ وهذا القول أعدل الأقوال (٢) ٠

---

(١) الاحكام السلطانية / للماوردى ص ٢٣٦

(٢) الحسبة / لابن تيمية ص ٢٧ ٠

فقد روى عن عمر بن الخطاب ـ رضي الله عنـه ـ : « أن رجلا نقش على خاتمه ، وأخذ بذلك من بيت المال ، فأمر به فضرب مائة ضربة ، ثم ضربه فى اليوم الثانى مائة ضربة ، ثم ضربه فى اليوم الثالث مائة ضربة » (١) ٠

ومنها : العزل من الوظيفة ٠

فقد كان رسول الله ـ صلى الله عليه وسلم ـ يتخير عماله من صالحى أهله وأولى دينه ٠

وكان ـ عليه الصلاة والسلام ـ يكشف عملهم ويسمع ما ينقل اليه من أخبارهم ٠

وقـد عـزل ـ العـلاء بن الحضرمى ـ عامله على البحرين ، لأن وفد عبد القيس شكاه ، وولى مكانه ـ أبان ابن سعيد ـ وقال له : استوصي بعبد القيس خيرا ، واكرم سراتهم (٢) ٠

ومنها : العقوبات المالية ٠

واختلف الفقهاء حول مشروعية التعزير بالمال ٠

فمنهم من يراه مشروعا : وهو مذهب مالك وأحمد ـ وأحد قولى الشافعى فى مذهبه ـ القديم ـ ولكن فى مواضع مخصوصة ٠

وقد تردد ـ مذهب الشـافعية ـ بين الرأيين ـ وفى مذهبه الجديد أنه غير جائز ٠

وقال فريق من الفقهاء ـ أن التعزير بالعقوبات المالية كان مشروعا فى صدر الاسلام ، ثم نسخ بعد ذلك ٠

---

(١) السياسة الشرعية / لابن تيمية ص ١٢٢

(٢) الاسلام والحضارة العربية / محمد كرد على ح ٢ ص ٩٦

ونفى البعض هـذا القول : وانتهوا الى أن القائلين بالنسخ ليس معهم على ذلك دليل من الكتاب أو السـنة ولا اجماع يصحح دعواهم (١) ٠

كما لم يجيء عن رسول الله - صلى الله عليه وسلم - شيء قط يقتضي أنه حرم جميع العقوبات المالية ، بل أخذ الخلفاء الراشدين وأكابر أصحابه بذلك بعد موته - صلى الله عليه وسلم - دليل على أن ذلك محكم غير منسوخ (٢)٠

ولا ريب أنه اذا ثبت الاجماع كان ذلك دليلا على أنه غير منسـوخ ، فان الأمة لا تجتمع على ضـلالة ، ولكن لا يعرف اجماع على ترك نص الا وقد عرف النص الناسخ له ٠

هذا وقد قال ابن تيمية : التعزير بالعقوبات المـالية مشروع ولكن فى مواضع مخصوصة ، وفى مذهب مالك فى المشهور عنه ٠

وفى مذهب أحمد فى مواضع بلا نزاع عنـه ، وفى مواضع فيها نزاع عنه ٠

وعنـد الشافعى فى قول ٠ وان تنازعوا فى تفصيل ذلك٠كما دلت عليه سنة - رسول الله - صلى الله عليه وسلم - فى مثل : اباحته سلب الذى يصطاد فى حرم المدينة لمن وجده ٠

ثم قال ابن تيمية : ان من هذه العقوبات أخذ شـطر مال مانع الزكاة (٣) ٠

---

(١) انظر : الطرق الحكمية / لابن قيم الجوزية ص ٣١٤ ٠
(٢) الحسبة / لابن تيمية ص ٢٨ ، ٢٩ ٠
(٣) الحسبة : ص ٢٨ ، ٢٩

وقد اختلف الفقهاء : فى عقوبة الممتنع بمصادرة نصف مــاله .

فذهب الشافعى فى مذهبه القديم ، واسحاق ، وروى عن أحمد والاوزاعى ، ورجحه الحنابلة ، بأخذ شطر ماله تأديبا له وزجرا لأمثاله .

أما قول الجمهور - والمذهب الجديد للشافعى - أنه لا يخذ منه الا قدر الزكاة .

وقد اســتدل القائلون : بأخذ شــطر ماله عقــوبة تعزيرية ..

ما رواه بهزبن حكيم عن أبيه عن جده - عن رسول الله - صلى الله عليه وسلم - قال : « ومن منعها فانا آخذوها وشطر ماله عزمة من عزمات ربنا - ليس لآل محمد فيهــا شيء » (١) .

أما دليل القائلين : أنه لا يؤخذ منه الا قدر الزكاة .

(أ) حديث : « ليس فى المال حق سوى الزكاة » (٢).

(ب) منــع الزكاة كان فى زمن أبى بكر - رضي الله عنــه - والصحابة متوافرون ولم ينقــل أحد عنهــم زيادة ولا قولا بذلك (٣) .

---

(١) الحديث رواه احمد وابو داود والنسائى - وقد رواه الحاكم فى المستدرك جـ ١ ص ٣٩٨ وصحح اسناده ووافقه الذهبى وقال ابن معين : اسناده صحيح اذا كان من دون بهز ثقة وروى عن ابى داود انه حجة عنــده . انظــر ذلك فى نيل الاوطــار للشوكانى جـ ٤ ص ١٢٢ وتهــذيب التهذيب جـ ١ ص ٤٩٨ ، ٤٩٩ ، والأموال لابى عبيــد رقم ٩٨٦ .

(٢) البحر الزخار الجامع لمذاهب علماء الأمصار / لابن المرتضي جـ ٢ ص ١٩٠ والاحكام السلطانية للماوردى ص ١٢١ .

(٣) أنظر السنن الكبرى / للبيهقى جـ ٤ ص ١٠٥

(جـ) الزكاة عبادة ، فلا يجب بالامتناع منها - أخذ شطر ماله - كسائر العبادات ٠

الرأى الراجح :

القول بأخذ شطر ماله (١) - لأن حديث بهز بن حكيم ليس فيه مطعن معتبر ٠

وأخذ المال ممن يمتنع عن أداء الزكاة المقدرة شرعا ، ليس من التشريع العام ٠ الذى يجب أن يسير عليه ولى الأمر فى كل حال وزمان ، وانما هو عقوبة سياسية ومالية رآها رسول الله - صلى الله عليه وسلم - بوصف الأمامة والرياسة وما أقتضته ظروف الأحوال ٠

ثم لولى أمر المسلمين أن يأخذ فى مثل واقعتها بلون آخر من العقوبات ، وله أن يزيد فى تلك العقوبة أو ينقص منها على الوجه الذى يرى ٠

فهذا عمـل سياسي حكيم تقـرره أصول الشريعة على قدر ما تقضي به المصلحة العامة للأمة ٠

المطلب الثانى

عقوبة المصادرة والمقاسمة للمخالفات الماليـة

لموازنة الدولة

بينا كيف كان التعزير بالعقوبات المـالية ، ورجحنـا عقوبة الممتنع عن أداء فريضة الزكاة - بخلا - بمصادرة نصف ماله عقابا وتأديبا له ، وزجرا لأمثاله ٠

---

(٣) يلاحظ : (أن هـــذه العقوبة سبقت ما فرضته التشريعات المالية الحديثة من عقوبات مالية رادعة للمتهربين من دفع الضرائب)٠

والآن نعرض لبعض الوقائع التى وضعها - الخلفاء الراشدون - فى صدر الاسلام ، اذا كسب أحد عمالهم مالا غير عطائه من طرق غير مشروعة ٠

فقد وضع - عمر بن الخطاب - رضي الله عنه - نظاما لمقاسمة ولاة الأمور مازاد عن أموالهم ، حين توليهم شئون المسلمين ، والتى لا تسمح رواتبهم بتكوينها ٠

فكان - رضي الله عنه - يقوم باحصاء دقيق لثروة الولاة قبل توليتهم أعمالهم ، ثم يلزمهم عند اعتزالهم أعمالهم ، بدفع نصف الأموال التى جمعوها أثناء ولايتهم، والتى لم تسمح رواتبهم بتوفيرها أثناء توليهم الأعمال ، وربما صادر المال كله منهم لصالح - بيت مال المسلمين ٠

● فعن عبد الله بن المبارك قال :

كان عمر بن الخطاب - رضي الله عنه - يكتب أموال عماله اذا ولاهم ثم يقاسمهم ما زاد على ذلك ، وربما أخذه منهم ٠

فكتب الى - عمر بن العاص - « أنه قد فشت لك فاشية من متاع ورقيق وآنية وحيوان ، لم تكن حين وليت مصر ٠

فكتب عمرو بن العاص الى عمر بن الخطاب : ان أرضنا أرض مزدرع ومتجر ، فنحن نصيب فضلا عما نحتاج اليه لنفقتنا ٠

فكتب عمر اليه : أنى قد خبرت من عمال السوء ماكفى ، وكتأبك الى كتاب من قد أقلقه الأخذ بالحق ، وقد سوء بك ظنا ، وقد وجهت اليك - محمد بن مسلمة - ليقاسمك مالك ، فأطلعه طلعه ، وأخرج اليه ما يطالبك ،

واعفه من الغلظة عليك فانه برح الخفاء . فقاسمه ماله (١)

● صادر - عمر بن الخطاب - رضي الله عنه - مال أبا هريرة - عامله على البحرين - حين قدم عليه .

فعن ابن سيرين قال : لما قدم أبو هريرة من البحرين.

قال له عمر : « يا عدو الله وعدو كتابه ، أسرقت مال الله . ؟

قال أبو هريرة : لست بعدو الله ولا عدو كتابه ، ولكنى عدو من عاداهما ، ولم أسرق مال الله .

قال عمر : فمن أين أجتمعت لك عشرة آلاف درهم .؟

فقال أبو هريرة : خيلى تناسلت ، وعطائى تلاحق ، وسهامى تلاحقت .

فقبضها - عمر - منه .

قال أبو هريرة : فلما صليت الصبح استغفرت لأمير المؤمنين (٢).

وكان - عمر بن الخطاب - رضي الله عنه - يرى فى

---

(١) فتوح البلدان / للبلاذرى رقم ٥٥٠

(٢) الأموال / لابى عبيد رقم ٦٦٥ (انها مصادر لمصلحة قدرها - عمر - وما اظن بأبى هريرة أن يخون ، ولا بأمير المؤمنين أن يتهم هـذا الصحابى الجليل بالخيانة ولكنها كانت سياسة - عمرية - رأى ان ظلم أبى هريرة خير من التفريط فى حق المسلمين .

ولا أراه فعل هذا الا ليدفع عن هذا الصحابى فتنة المال ، وان يستبقيه معه ومع النفر القليل من صفوة الصحابة بمنـأى عن هـذا المعترك) .

مصادرة ومقاسمة العمال وقهرهم ، ترويضا لهم على الطاعة ، وترك التبجح والادلال على الرعية .

● وممن شاطرهم - عمر - أيضا ، النعمان بن عدى - عامله على ميسان .

ونافع بن عمرو الخزاعى - عامله على مكة

ويعلى بن منبه - عامله على اليمن

وسعد بن أبى وقاص - عامله على الكوفة (١)

● كما شاطر - عمر - عامله على الشام - خالد ابن الوليد ، وآخذه لأنه أمره أن يحبس المال على ضعفة المهاجرين ، فأعطاه ذا البأس وذا الشرف وذا السلطان . فأجاز الأشعث لشعره ، فغضب عمر . (٢)

● مر - عمر بن الخطاب - يوما ببناء يبنى بحجارة وجص

فقال : لمن هذا . ؟

فذكروا عاملا له على البحرين .

فقال : أبت الدراهم الا أن تخرج أعناقها ، وشاطره ماله (٣) .

---

(١) الاسلام والحضارة العربية / محمد كرد على ح ٢ ص ١٢٢، ١٢٣ .

(٢) الاسلام والحضارة العربية / محمد كرد على ح ٢ ص ١٢٣ (لقد شاطر عمر - رضي الله عنه - سعدا وعمرا وخالدا - وهم ممن يفتخر بهم الاسلام استكثر - عمر - عليهم ان ينعموا ، وان كان الأول فاتح العراق ، والثانى فاتح مصر ، والثالث فاتح الشام ، اين هذا اليوم ؟؟) .

(٣) الاسلام والحضارة العربية / محمد كرد على ح ٢ ص ١٢٢ نقلا من عيون الأخبار / لابن قتيبة .

● قاسم - عمر بن الخطاب - عمال الأهواز وغيرهم.
فقد كتب أبو المختار يزيد بن قيس بن يزيد بن الصعق، كلمة رفع فيها على عمـال الأهواز وغيرهم الى - عمـر ابن الخطاب - رضي الله عنه - قال فيها :

أبلـغ أمـــير المؤمنـين رســـالة
فأنت أمين الله فى النهى والأمــــر

فلا تدعن أهل الرساتيق والقـرى
يسيغون مـال الله فى الأدم الوفر

فأرسل الى الحجاج(١) فاعرف حسابه
وأرسل الى جزء(٢) وأرسل الى بشر(٣)

ولا تنســـين النافعين (٤) كليهما
ولاابن غلاب(٥) من سراة بنى نصر

وما عاصم (٦) منها بصفر عيـابه
وذاك الذى فى السوق(٧) مولى بنى بدر

وأرسل الى النعمان(٨) واعرف حسابه
وصهر(٩) بنى غزوان انى لذو خبر

---

(١) الحجاج : هو الحجاج بن عتيك الثقفى - عامله على الفرات
(٢) جزء : هو جزء بن معاوية - عامله على سرق
(٣) بشر : هو بشر بن المحتفز - عامله على جند يسابور
(٤) النافعان : هما نفيع ابو بكرة ، ونافع بن الحارث بن كلدة أخوه - على بيت المال وعشور الابله .
(٥) ابن غلاب : هو ابن غلاب خالد بن الحارث - عامله على بيت المال - باصبهان .
٦ - عاصم : هو عاصم بن قيس بن الصلت السلمى - كان على مناذر .
(٧) الذى فى السوق : هو سمرة بن جندب - على سوق الأهواز
(٨) النعمان : هو النعمان بن عدى بن فضـله - كان على كور دجلة
(٩) صهر : هو صهر بن غزوان مجاشع بن مسعود السلمى - كان على أرض البصرة وصدقاتها .

وشبلا (١) فسله المال وابن محرش (٢)
فقد كان فى أهل الرسالتيق ذا ذكر

الى أن قال :

فقاســـمهم أهلى فداؤك انهــــم
سيرضون ان قاسمتهم منك بالشطر
نؤوب اذا آبوا ونغـــزوا اذا غزوا
فأنى لهم وفر ولسنا أولى وفر ؟ (٣)

فقاسم - عمر - رضي الله عنه - هؤلاء الذين ذكرهم أبو المختار شطر أموالهم ، حتى أخذ نعلا وترك نعلا .

وكان فيهم أبو بكرة فقال : أنى لم آل لك شيئا .

فقال له - عمر - : أخوك على - بيت المـال وعشور الأبلة ، وهو يعطيك المال تتجر به .

فأخذ منه عشرة آلاف ، ويقال : قاسمه شطر ماله (٤).

● وفى عهد - بنى أمية - كان عمال الجباية يتميزون بطمعهم واستبدادهم ، مما دعى الخلفاء فى آواخر عهـد الدولة الأموية ، الى محاسـبة العمـال عنـد عزلهم على ما عندهم من أموال ، واستخرجوا ما اتصل اليه أيديهم ، وسموا ذلك إستخراجا (٥) .

---

(١) شبل : هو شبل بن معبد البجلى ، كان على قبض المغانم .
(٢) ابن محرش : هو ابن محرش أبو مريم الحنفى - كان على رام هرمز .
(٣) فتوح البلدان / للبلاذرى ٩٥٣
(٤) فتوح البلدان / للبلاذرى رقم ٩٥٣ .
(٥) تاريخ التمدن الاسلامى / جورجى زيدان ج ٢ ص ١٦١

● عنـدما تسلم - العباسيون - الخلافة ، كان معظم العمال فى أوائل الدولة العباسية من أخوتهم وبنى عمومهم فلم يكن ثمة ما يدعو الى الاستخراج أو المقاسمة ٠

على أنه لما تولى الأعمال ، عمـالا من غير أهليهم ، وجنح هؤلاء الى الطمع والعنف فى استخراج الأموال ٠

عمـد الخلفـاء الى مصـادرة أموالهم ، لاسترجاع ما استولوا عليه بدون وجه حق ٠

وكان الخليفة المنصور لا يعزل عاملا ، الا قبض ماله وتركه فى بيت مستقل سماه (بيت مال المظالم) (١) ٠

وهكذا نجد الزهد فى المال ، والعزوف عنه من قبل الخلفاء وصحابة رسول الله - صلى الله عليه وسلم -

فقد كانوا يقدرون المال قدره ، ويعرفون حق المعرفة سلطانـه على النفس البشرية ، فكانوا يحاسـبون عمالهم على الدرهم والدينار ليبسطوا به أيديهم على كل أفق من آفاق الدولة الاسلامية ٠

يطعموا به الجـائع المسـكين ، ويقيموا الحصـون ، ويجيشوا الجيوش ، ويمهدوا الطرق ، ويشقوا الترع الى غير ذلك من مصالح الدولة الاسلامية ٠

---

(١) تاريخ التمدن الاسلامى / جورجى زيدان ج ٢ ص ١٦١

« تعقيب »

حول تطبيق نظام عقوبات المخالفات المالية للموازنة في الاســـلام

على ضوء هـــذا العرض الموجز لعقوبات المخالفات المالية لموازنة الدولة فى ضوء الاسلام .

فهل لنا أن نتساءل . ؟

ماذا يكون الحال لو طبقت دول العالم اليوم ، مثـل هذا النظام .. ؟

والى أى حد يصل بنا الى الهدف المنشود . ؟ فلا يؤخذ المـال الا من حقه ، ولا ينفـق الا فى حقـــه ، ويمنع من الباطل . ؟

واذا كان الفكر الوضعى ، وما يوقعه من عقوبات ـ كالانذار ـ أو الخصم من الراتب لمدة لا تجاوز شهرين ، أو تأجيل موعد استحقاق العلاوة ـ أو الحرمان من العلاوة ـ أو الوقف بدون مرتب مدة لا تجـاوز بضعة أشـــهر ـ أو ـ خفض المرتب ـ أو خفض الدرجة ـ وأخيرا ونادرا العزل من الوظيفة .

فان النظام المـالى الاسـلامى ـ عزل من الوظيفـة ، وقاسم شـــطر مال الولاة ومصادرته فى بعض الأحـوال لصـالح بيت مـال المسـلمين ، فضـلا عن ذلك رد المـال المغصوب لصاحبه سواء فى ذلك الدولة أو أرباب الأموال .

ولكن شتان ، فلو أنا عزلنا وقاسمنا وصادرنا ، وامتدت المصادرة والمقاسمة ، لمن يعطى المال ليتجر فيه ، كما فعل أمير المؤمنين ـ عمـر بن الخطاب ـ لكان الحـال غـــير الحال ...!!

* * *

خاتمة

وبعد : فتلك نظم الاسلام ـ فى مراقبة تنفيذ موازنة الدولة ـ نظام واضح المعالم ، مرن التطبيق ، لا جمـــود فيه ، صالح التطبيق لكل زمان ومكان ٠

نظام مستقل كل الاستقلال عن جميع النظم الوضعية فى مراقبتها لموازنة الدولة ، عرفه المسلمون منـــذ صدر الاسلام ٠

لقد تبين لنا من خلال أبواب وفصول ومباحث هـــذا الكتاب ، أن مراقبة موازنة الدولة فى ضوء الاسلام ، نظام فريد فى تاريخ الانسانية ، لم يسبق اليه تشريع سماوى ، ولا تنظيم وضعى ٠

فهو نظام وضع لاقامة العدل ، والمحافظة على أموال المسلمين وترشيدها ، برقابة محكمة ، سواء كانت ذاتية أم جماعية أم رقابة ادارية من قبـل أجهزة الدولة قبـل وبعد وأثناء تنفيذ الموازنة وكذا رقابة كفاية الأداء ٠

ولم يكتف الاسلام بوضع أجهزة وقواعد المراقبة ، بل حرص كل الحرص على التدقيق فى اختيار رجال جمـــع أموال الدولة وصرفها مع توجيههم وتحصينهم ، ايمانا منه بأن العدالة ليست فى التشريع ، بل هى أيضـا فى حسن تطبيقه ٠

هذا ولم يقنع ولاة الأمور بحسن اختيار القائمين على تنفيذ الموازنة وتوجيههم ، بل حرصوا على أن يوفروا لهم أسباب الحياة الكريمة بفرض عطاء مناسب لهم ، مع سن عقوبات رادعة على من تسول له نفسه ارتكاب مخالفـات مـالية ٠

وأخيرا فانى أقدم هذا الكتاب ، الى كافة شعوب العالم الاسلامى وحكوماتها الحاضرة ، لتراجع موقفها من شرائع الاسلام ونظمه المـالية ، خاصة ما يتعلق بمراقبة الموازنة العامة للدولة ، عسي أن تزيل التناقض القائم فى نظمهـا وقوانينها المالية الحالية .

وليزدادوا ايمـانا ، بأن الشريعة الاسـلامية ، قادرة على مواجهة التطور ، وقيادة الحياة من جديد ، وتوجيه دفتها الى الخير والحق والعدل .

والله أسأل أن يكون عملى هذا خالصا لوجهه الكريم ، وأن يتولانى برحمته ومزيد فضله ، وأن يحقق ما أردت به من اعلاء نظم الاسلام المالية ونشرها للعالم ،

فهو نعم المولى ونعم النصير .

المؤلف

شوقي عبده الساهي

المملكة العربية السعودية } الخميس { ١ من رجب ١٤٠٣ هـ

مكة المكرمة ــ الششه } { ١٤ من ابريل ١٩٨٣ م

أهم مراجع الكتاب

أولا : القرآن الكريم وتفاسيره

- القرآن الكريم
- التفسير الكبير « المسمى » مفاتيح الغيب ·
للامام فخر الدين الرازى · ت (٦٠٦ هـ)
- الجامع لأحكام القرآن ·
لأبى عبد الله محمد بن أحمد الانصارى القرطبى ·
ت (٥٣٨ هـ) ·
- تفسير القرآن العظيم ·
للحافظ أبى الفداء اسماعيل بن كثير القرشي ·
ت (٧٧٤ هـ) ·

ثانيا : الحديث الشريف وشروحه

- التاج الجامع للاصول فى أحاديث الرسول ·
منصور على ناصف - ط عيسي الحلبى فى خمسة أجزاء
- الترغيب والترهيب ·
للامام زكى الدين عبد العظيم بن عبد القوى المنذرى
ت (٦٥٦ هـ)
- الجامع الصحيح ·
للامام محمد بن اسماعيل البخارى ت (٢٥٦ هـ)
- السنن الكبرى ·
للحافظ أبى بكر أحمد بن الحسين البيهقى ت (٤٥٨ هـ)
- صحيح مسلم ·
للامام مسلم بن الحجاج القشيرى النيسابورى
ت (٢٦١ هـ)

- نيــــل الأوطار - شرح منتقى الاخبــــار من أحاديث سيد الأخيار . للامام محمد بن على بن محمد الشوكانى ت (١٢٥٠ هـ)

ثالثا : كتب فى الفقه المذهبى - وأصوله

- الدر المختار شرح تنوير الأبصار .
للحصكفى ت (١٠٧٧ هـ) وتنوير الأبصار للتمرتاشي ، وبهامشه رد المحتار على الدر المختار . للعلامة محمد أمين الشهير - بابن عابدين ت (١٢٥٢ هـ) .. (فقه حنفى) .
- الشرح الكبير - وهو شرح على مختصر خليل .
للعلامة أحمــد محمــد العــدوى الشهير - بالدردير . ت (١٢٠١ هـ) (فقه مالكى) .
- المجموع . شرح المهذب .
للامام يحيى بن شرف النووى ت (٦٧٦ هـ) . (فقه شافعى) .
- المغنى .
لموفق الدين أبو محمد عبد الله بن قدامة ت (٦٢٠ هـ) (فقه حنبلى) .
- البحر الزخار لمذاهب علماء الأمصار .
للامام المهدى لدين الله يحيى بن المرتضى . ت (٨٤٠هـ)
- الموافقات فى أصول الشريعة .
للامام أبى اسحاق ابراهيم بن موسي اللخمى - المعروف بالشاطبى ت (٧٩٠ هـ) . (أصول فقه) .

رابعا : كتب فى الفقه المالى

- الأموال .
للامام أبى عبيد القاسم بن سلام ت (٢٢٤ هـ) .

- الخـراج . للقاضى أبى يوسـف يعقوب بن ابراهـيم الكوفى ت (١٨٢ هـ) .
- الخراج .
للامام يحيى بن آدم القرشي ت (٢٠٣ هـ) .
- الخراج وصناعة الكتابة .
لأبى الفرج قدامة بن جعفر ت (٣٣٧ هـ) .
- الخراج والنظم المالية للدولة الاسلامية .
دكتـور : محمد ضـياء الدين الريس . (ط القـاهرة ١٩٦١ م)
- النفقات العامة فى الاسلام
يوسف ابراهيم يوسف (رسالة ماجستير بجامعة الأزهر ١٩٧٤ م)
- المالية العامة الاسلامية .
دكتور : زكريا محمد بيومى (ط القاهرة : ١٩٧٩ م) .

خامسا : كتب فى السياسة الشرعية

- الأحكام السلطانية والولايات الدينية .
لأبى الحسن على بن حبيب الماوردى ت (٤٥٠ هـ) .
- الأحكام السلطانية .
لأبى يعلى محمد بن الحسين الفراء ت (٤٥٨ هـ) .
- الحسبة فى الاسلام .
لشـيخ الاسـلام تقى الدين العبـاس بن تميـة ت (٧٢٨ هـ) .
- الحسبة فى الاسلام .
للشيخ ابراهيم الدسوقى الشهاوى ت (١٤٠١ هـ) .
- السياسة الشرعية فى اصلاح الراعى والرعية .
لشـيخ الاسـلام تقى الدين أبى العباس بن تيميـة ت (٧٢٨ هـ) .

- الطرق الحكمية فى السياسة الشرعية .
لأبى عبد الله محمد بن أبى بكر المعروف بابن القيم الجوزية ت (٧٥١ هـ) .
- محاضرات فى السياسة الشرعية .
دكتور : شوقى عبده الساهى - ط الجامعة الاسلامية المدينة المنورة ١٤٠٠ هـ)
- نهاية الرتبة فى طلب الحسبة .
عبد الرحمن بن نصر بن عبد الله الشيزرى ت حوالى (٥٨٩ هـ) .

سادسا : فى السيرة والتاريخ والحضارة الاسلامية

- الاسلام والحضارة العربية
محمد كرد على الجزء الثانى ط (ثالثة ١٩٦٨م القاهرة)
- الادارة فى صدر الاسلام - دراسة مقارنة .
دكتور : محمد عبد المنعم خميس ط (١٩٧٤م القاهرة)
- تاريخ الأمم والملوك .
أبو جعفر محمد بن جرير الطبرى ت (٣١٠ هـ) ط القاهرة
- تاريخ الاسلام السياسي والدينى والثقافى والاجتماعى
دكتور : حسن ابراهيم حسن - ط (١٩٦٨ م القاهرة
- تاريخ التمدن الاسلامى .
جورجى زيدان - الناشر دار الهلال ط (١٩٢٤ م) القاهرة
- الحضارة الاسلامية فى القرن الرابع الهجرى .
المستشرق - آدم متز - ترجمة دكتور:محمد عبد الهادى ط (١٣٥٩ هـ) القاهرة .
- صبح الأعشى فى صناعة الانشاء .
أبو العباس أحمد بن على القلقشندى ت (٨٢١ هـ) ط القاهرة

- فتوح البلدان
أحمد بن يحيى جابر - المعروف بالبلاذرى ت (٣٧٩هـ)
ط القاهرة
- الكامل فى التاريخ ٠
لعلى بن أحمد بن أبى الكرم - المعروف بابن الأثير ت
(٦٣٠ هـ) ط القاهرة
- مقدمة ابن خلدون ٠
لعبـــد الرحمـــن أبى زيـد ولى الدين بن خلدون ت
(٨٠٨ هـ) ط القاهرة
- نهاية الأرب فى فنون الأدب ٠
شـــهاب الدين أحمد بن عبـــد الوهاب النـويرى ت
(٧٣٣ هـ) ط القاهرة ٠
- الوزراء والكتاب ٠
أبو عبد الله محمد بن عبدوس - المعروف بالجهشيارى
ت (٣٣١ هـ) ط القاهرة

سابعا : كتب فى الدراسات الاسلامية العامة

- احياء علوم الدين
للامام أبو حامد محمد بن محمد بن أحمد - المعـروف
بالغزالى ت (٥٠٥ هـ)
- عمـر بن الخطاب وأصول السياسة والادارة الحديثة -
دراسة مقارنة
دكتور : سليمان محمد الطماوى ط (١٩٧٣ م القاهرة)
- الفقه الاسلامى فى ثوبه الجديد ٠
للشيخ مصطفى أحمد الزرقا ٠ ط (١٩٦٨م دمشق)
- مع الرعيل الأول
محب الدين الخطيب - ط الأولى - مطبعـة السـلفية -
القاهرة

- مفاتيح العلوم
لأبى عبد الله محمـد بن أحمـد بن يوسف الخوارزمى
ت (٣٨٧ هـ)

ثامنا : كتب فى المالية العامة والضرائب المعاصرة

- الأسس الحديثة لعلم مالية الدولة .
دكتور : شريف رمسيس ط (١٩٧٩ القاهرة)
- اقتصاديات المالية العامة .
دكتور : أحمد حافظ الجعوينى ط (١٩٦٧ القاهرة)
- اقتصاديات المالية العامة .
دكتور : منيس عبد الملك ط (١٩٧٠ القاهرة)
- دراسات فى المالية العامة .
دكتور : محمد وديع بدوى ط (١٩٦٦ القاهرة)
- علم المالية العامة والتشريع المالى .
دكتور : نجيب يوسف ط (١٩٤٦ القاهرة)
- علم المالية العامة .
دكتور أحمد جامع ط (١٩٦٥ القاهرة)
- المالية العامة - دراسة مقارنة .
دكتور : حسن عواضة ط (١٩٧٠ بيروت)
- المالية العامة والضرائب .
دكتور : مصطفى القونى ط (١٩٤٦ القاهرة)
- المـالية العامة .
دكتور : عبد المنعم فوزى ط (١٩٦٥ القاهرة)
- المـالية العامة .
دكتور : السيد عبد المولى ط (١٩٧٥ القاهرة)
- مالية الدولة .
دكتور : محمد حلمى مراد ط (١٩٦٢ القاهرة)

- مبادىء المالية العامة ٠
دكتور : عبد الحميد محمد القاضي ط (١٩٧٢ القاهرة)
- الميزانية العامة وقواعد اعدادها
دكتور : محمد حلمى مراد ط (١٩٦٠ القاهرة)
- ميزانية الدولة ٠
دكتور : محمد عبد الله العربى ط (١٩٦٥ القاهرة)
- ميزانية الدولة والهيئات العامة
مصطفى محفــوظ ، وسليمان على الدين ط (١٩٦٠ القاهرة) ٠
- النظام المــالى السوفيتى ٠
ترجمة دكتور : أحمد فؤاد بلبع (ط ١٩٦٧ القاهرة)

تاسعا : كتب فى المعاجم اللغوية

- القاموس المحيط :
مجد الدين أبى الطاهر - الفيروز أبادى ت (٨١٧ هـ)
- لسان العــرب :
أبى الفضل جمال الدين بن منظور ت (٧١١ هـ)
- مختار الصحاح :
محمد بن أبى بكر بن عبد القادر الرازى ت (٦٦٦ هـ)

عاشرا : بحوث ومطبوعات متنوعة

- اسبوع الفقه الاسلامى شوال ١٣٨٠ هـ ٠ (بحث الحسبة فى الاسلام) للشيخ على الخفيف ٠
- الجريدة الرسمية - لجمهورية مصر العربية - الســنة الثامنة العدد ٨٨ فى ١٥ ابريل ١٩٦٤

- الجريدة الرسمية - لجمهورية مصر العربية - السنة الثامنة عشر العدد ٢٥ فى ١٩ يونية ١٩٧٥

- القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٦٤ بشأن (الجهاز المركزى للمحاسبات) بجمهورية مصر العربية

- مجموعة - قانون العقوبات لجمهورية مصر العربية .

- الحلقة الدراسية الأولى (للقانون والعلوم السياسية) عام ١٩٦٠ م . بحث - (ولاية المظالم فى الاسلام) - للشيخ محمد أبو زهرة .

فهرس

الموضوع	الصفحة
المقـــــدمة	
الدراســـة التمهيدية	
نشـأة الموازنة ومفهومها وأهميتها وماهيـة مراقبتها	٨
ـ المبحث الأول :	
لفظة الموازنة ونشأتها وتطورها التاريخى	٩
ـ المطلب الأول	
نقطة الموازنة فى لسان العرب	٩
ـ المطلب الثانى	
نشأة الموازنة وتطورها التاريخى	١٠
ـ المبحث الثانى :	
ماهيـــة الموازنة العـامة للدولة فى الفكـر المعاصر	١٤
ـ المطلب الأول	
التعريف بالموازنة العامة للدولة	١٤
ـ المطلب الثانى	
أسس الموازنة العامة للدولة	١٧
ـ المبحث الثالث :	
أهمية الموازنة العامة للدولة	٢٠
ـ المطلب الأول	
الأهمية السياسية للموازنة	٢٠
ـ المطلب الثانى	
الأهمية الاقتصادية والاجتماعية للموازنة	٢٢
ـ المطلب الثالث	
الأهمية المحاسبية للموازنة	٢٤

الموضوع	الصفحة

- **المبحث الرابع :**

ماهية مراقبة الموازنة ٢٦

البـــاب الأول

مراقبـــة الموازنة العــامة للدولة فى الفكـــر المعاصر ٢٩

- **الفصل الأول :**

المراقبة من حيث الجهة المنوط بها ٣٣

- **المبحث الأول :**
المراقبة الادارية ٣٤

- **المبحث الثانى :**
المراقبة السياسية ٣٦

- **المبحث الثالث :**
المراقبة المستقلة ٣٨

- **الفصل الثانى :**
المراقبة من حيث توقيتها ٤٢

- **المبحث الأول :**
مفهــوم المراقبة الســـابقة واللاحقة لتنفيـذ الموازنة ٤٣
- **المطلب الأول**
المراقبة السابقة على تنفيذ الموازنة ٤٣

- **المطلب الثانى**
المراقبة اللاحقة على تنفيذ الموازنة ٤٤

- **المبحث الثانى :**
تطبيقات بعض الدول لمراقبة الموازنة ٤٦
- **المطلب الأول**
تطبيق مراقبة الموازنة فى - انجلترا ٤٦
- **المطلب الثانى**
تطبيق مراقبة تنفيذ الموازنة فى - فرنسا ٤٩
- **المطلب الثالث**
تطبيق مراقبة تنفيذ الموازنة فى - الاتحاد السوفييتى ٥٢
- **المطلب الرابع**
تطبيق مراقبة تنفيذ الموازنة فى - مصر ٥٩

- **الفصل الثالث :**
عقوبات المخالفات المالية لتنفيذ الموازنة ٦٧

- **تعقيب :**
حول دور مراقبة تنفيذ موازنة الدولة فى الفكر المعاصر ٧٣

الباب الثانى

مراقبة الموازنة العامة للدولة فى ضوء الاسلام ٧٧

تمهيد ٧٩

- **الفصل الأول :**
المراقبة من حيث الجهة المنوط بها فى الاسلام ٨٣

الموضوع	الصفحة
- المبحث الأول :	
المراقبة الفردية والجماعية وهيئة الشـــورى للموازنة	٨٦
- المطلب الأول	
المراقبة الفردية لموازنة الدولة فى الاسلام	٨٦
- المطلب الثانى	
المراقبة الجماعية لموازنة الدولة فى الاسلام	٩١
- المطلب الثالث	
مراقبــة هيئة الشـــورى لموازنة الدولة فى الاســلام	٩٩
- المبحث الثانى :	
المراقبة الادارية للموازنة العامة للدولة	٩٩
- المطلب الأول	
دور الخليفــة والوزير فى مراقبـــة موازنة الدولة	١٠٠
- المطلب الثانى	
دور بيت المال فى مراقبة موازنة الدولة	١٠٣
- المطلب الثالث	
دور الدواوين فى مراقبة موازنة الدولة	١١١
- المبحث الثالث :	
ولاية الحسبة ودورها فى مراقبة الموازنة	١٢٢
- المطلب الأول	
ماهيتها وأدلة مشروعيتها	١٢٢
- المطلب الثانى	
شروط والى الحسبة	١٢٥
- المطلب الثالث	
اختصاصات ولاية الحسبة	١٢٧
- المبحث الرابع :	
ولاية المظالم ودورها فى مراقبة الموازنة	١٣٣

الموضوع	الصفحة

- **المطلب الأول**
مفهوم ولاية المظالم وأهميتها ١٣٣
- **المطلب الثانى**
نشأت ولاية المظالم ١٣٤
- **المطلب الثالث**
شروط القائمين بولاية المظالم ١٣٥
- **المطلب الرابع**
مجلس ولاية المظالم ١٣٦
- **المطلب الخامس**
اختصاص ولاية المظالم ١٣٧

- **الفصل الثانى :**
مراقبة الموازنة من حيث توقيتها فى ضوء الاسلام ١٤٥

- **المبحث الأول :**
المراقبة السابقة على تنفيذ الموازنة فى الاسلام ١٤٧

- **المبحث الثانى :**
المراقبة اللاحقة على تنفيذ الموازنة فى الاسلام ١٥٣

- **المبحث الثالث :**
مراقبة الموازنة وقت تنفيذها ١٥٧

- **المبحث الرابع :**
مراقبة الأداء فى الاسلام ١٦٣

- **تعقيب :**
حول ما يجب توافره فى القائمين بتنفيذ الموازنة ١٦٧

الموضوع	الصفحة

- الفصل الثالث :
المخالفات المالية لموازنة الدولة وعقوبتها فى الاسـلام ١٦٩

- المبحث الأول :
مفهوم المخالفات المالية لموازنة الدولة ١٧١

- المبحث الثانى :
عقوبات المخالفات المـالية لموازنة الدولة فى الاسـلام ١٧٥

- المطلب الأول
عقوبة التعـزير للمخالفـات المـالية لموازنة الدولة ١٧٦

- المطلب الثانى
عقـوبة المقاسـمة للمخالفات المـالية لموازنة الدولة ١٨٣

- تعقيب :
حول تطبيق نظام العقوبات فى الاسلام ١٩٠

- الخـاتمة ١٩١

- قائمة المراجع ١٩٣

- فهرست الموضوعات ٢٠١

للمؤلف :

١ ـ الموازنة بين نفقات الدولة الاسلامية ومواردها ـ فى صدور الاسلام ٠

٢ ـ محاضرات فى السياسة الشرعية ٠

(النظم الاسـلامية : الادارية والمـالية والقضـائية والعلاقات الدولية) ٠

٣ ـ عدالة الاسلام ـ فى ـ أحكام المواريث ٠

٤ ـ المـال ـ وطرق استثماره فى الاسلام ٠

٥ ـ مراقبة الموازنة العامة ـ فى ـ ضوء الاسلام ٠

قـــريبا :

ـ المبادىء الاسلامية ـ فى ـ التنمية الاقتصادية ٠

يطلب

من المكتبات الكبرى ـ بجمهورية مصر العربية

ومن المؤلف

بعنوان : القـاهرة ـ مدينة نصر ـ المنطقة السابعة شارع على أمين ـ عمارة ٨١ شقة ١٠١ (عمارات عثمان أحمد عثمان) ٠

القـاهرة ـ تليفون ٧٤٨٣٤٤ مكتب

رقم الايداع بدار الكتب ٤٢٠٥ لسنة ١٩٨٣

مطبعة حسان

٢٤١ م شارع الجيش - القاهرة ت ٨٣٣٥٤٠